



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

30 aprilie 2014*

„Articolul 56 TFUE — Libera prestare a serviciilor — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolele 15-17, 47 și 50 — Libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă, libertatea de a desfășura o activitate comercială, dreptul de proprietate, dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, principiul ne bis in idem — Articolul 51 — Domeniu de aplicare — Punerea în aplicare a dreptului Uniunii — Jocuri de noroc — Reglementare restrictivă a unui stat membru — Sancțiuni administrative și penale — Motive imperative de interes general — Proportionalitate”

În cauza C-390/12,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (devenită Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Austria) prin decizia din 10 august 2012, primită de Curte la 20 august 2012, în procedurile inițiate de

Robert Pfleger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Ileaș, președinte de cameră, domnii C. G. Fernlund și A. Ó Caoimh, doamna C. Toader (raportor) și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

greferier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 iunie 2013,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Vucicevic, de A. Rabl și de A. Auer, Rechtsanwälte;

— pentru Maroxx Software GmbH, de F. Wennig și de F. Maschke, Rechtsanwälte;

* Limba de procedură: germana.

- pentru domnul Zehetner, de P. Ruth, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;
- pentru guvernul belgian, de M. Jacobs și de L. Van den Broeck, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck, advocaat;
- pentru guvernul olandez, de M. K. Bulterman și de C. Wissels, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna și de M. Szpunar, în calitate de agenți;
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, precum și de A. Silva Coelho și de P. de Sousa Inês, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de B.-R. Killmann și de I. Rogalski, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 noiembrie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 56 TFUE, precum și a articolelor 15-17, 47 și 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul litigiilor inițiate de domnul Pflieger, de Autoart as (denumită în continuare „Autoart”), de domnul Vucicevic, de Maroxx Software GmbH (denumită în continuare „Maroxx”) și de domnul Zehetner cu privire la sancțiunile administrative care le-au fost aplicate ca urmare a exploatării unor aparate de tip slot-machine fără autorizație.

Cadrul juridic austriac

Legea federală privind jocurile de noroc

- 3 Legea federală din 28 noiembrie 1989 privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989), în versiunea aplicabilă litigiilor principale (denumită în continuare „GSpG”), prevede la articolul 2, intitulat „Loteriile”:

„(1) Loteriile sunt jocuri de noroc

1. puse în aplicare, organizate, oferite sau puse la dispoziție de un întreprinzător
2. prin care jucătorii sau alte persoane plătesc o prestație în bani (miză) în cadrul participării la joc și
3. de la care întreprinzătorul, jucătorii sau alte persoane se așteaptă la o prestație în bani (câștig).

(2) Este întreprinzător persoana care exercită în mod independent o activitate permanentă pentru a obține venituri din organizarea de jocuri de noroc, chiar și atunci când această activitate nu este destinată obținerii unui profit. În cazul în care mai multe persoane, prin încheierea unui acord între ele, oferă, într-un anumit loc, prestații parțiale pentru organizarea de jocuri de noroc cu prestații în bani în sensul alineatului (1) punctele 2 și 3 de mai sus, toate persoanele care participă direct la

organizarea jocului de noroc sunt considerate întreprinzători, chiar și acelea care nu au intenția de a obține venituri sau care se limitează să participe la punerea în aplicare, organizarea sau oferirea jocului de noroc.

(3) Există o loterie de tip slot-machine atunci când decizia referitoare la rezultatul jocului nu este luată în mod centralizat, ci este stabilită de un dispozitiv mecanic sau electronic aflat chiar în aparatul de tip slot-machine. [...]

(4) Loteriile interzise sunt cele pentru care nu a fost acordată nicio concesiune sau autorizație în temeiul prezentei legi federale și care nu sunt excluse de la monopolul de stat federal asupra jocurilor de noroc prevăzut la articolul 4.”

4 Potrivit articolului 3 din GSpG, intitulat „Monopolul jocurilor de noroc”, dreptul de a organiza jocuri de noroc este rezervat statului federal.

5 Cu toate acestea, potrivit articolului 5 din GSpG, loteriile de tip slot-machine sunt reglementate prin dreptul landurilor (Länder). În plus, acest articol prevede că fiecare dintre cele nouă Länder poate să transfere prin concesiune unui terț dreptul de a organiza loterii de tip slot-machine, cu respectarea de către concesionari a unor cerințe minimale în materie de ordine publică stabilite prin concesiune și a unor măsuri de însoțire speciale în materie de protecție a jucătorilor. Astfel de loterii, denumite „mici jocuri de noroc”, pot fi organizate fie în săli cu aparate de tip slot-machine cu minimum 10 și cu maximum 50 de aparate, cu o miză maximă de 10 euro și cu un câștig maxim de 10 000 de euro pe joc, fie sub forma punerii la dispoziție separate a aparatelor de tip slot-machine, cu maximum 3 aparate, cu o miză maximă de 1 euro și cu un câștig maxim de 1 000 de euro pe joc, numărul autorizațiilor de exploatare de aparate de tip slot-machine, acordate pe o durată maximă de 15 ani, neputând depăși 3 în fiecare land.

6 Articolul 52 din GSpG, intitulat „Dispoziții privind sancțiunile administrative”, prevede:

„(1) Săvârșește o contravenție și este pasibilă de o amendă de până la 22 000 de euro, aplicată de autoritatea administrativă:

1. orice persoană care pune în aplicare, organizează sau pune la dispoziție, în calitate de întreprinzător, în scopul de a se participa de pe teritoriul național, loterii interzise în sensul articolului 2 alineatul (4) sau participă la acestea în calitate de întreprinzător în sensul articolului 2 alineatul (2);

[...]

(2) În cazul în care, în contextul participării la loterii, jucătorii sau alte persoane plătesc prestații mai mari de 10 euro pentru un joc, acestea nu sunt considerate sume minime și, în consecință, eventuala răspundere care rezultă din prezenta lege federală este subsidiară în raport cu cea care rezultă din articolul 168 din Codul penal [(Strafgesetzbuch)].

(3) Atunci când contravențiile, în sensul alineatului (1) de mai sus, nu sunt săvârșite pe teritoriul național, se consideră că acestea au fost săvârșite în locul din care s-a realizat participarea pe teritoriul național.

(4) Participarea la loterii electronice pentru care nu s-a acordat nicio concesiune de către ministrul de finanțe federal se sancționează atunci când mizele necesare au fost plătite de pe teritoriul național. Încălcarea acestei interdicții se sancționează, dacă a fost săvârșită cu intenție, cu o amendă de până la 7 500 de euro, iar în celelalte cazuri cu o amendă de până la 1 500 de euro.

[...]”

- 7 Conform articolelor 53, 54 și 56a din GSpG, această competență a administrației de a aplica sancțiuni este însoțită de prerogative largi în materia măsurilor de siguranță destinate prevenirii altor încălcări ale monopolului jocurilor de noroc în sensul articolului 3 din GSpG. Aceste prerogative constau în punerea sub sechestru provizorie sau definitivă a aparatelor de tip slot-machine și a celorlalte obiecte ale intervenției, în confiscarea acestora și apoi în distrugerea lor și în închiderea localului în care aceste aparate au fost puse la dispoziția publicului, astfel cum se prevede la articolul 53 alineatele (1) și (2), la articolul 54 alineatele (1) și (3) și, respectiv, la articolul 56a din GSpG.

Codul penal

- 8 În plus față de sancțiunile administrative care pot fi aplicate în temeiul GSpG, organizarea de jocuri de noroc în scop lucrativ de o persoană care nu este titulara unei concesiuni poate intra și sub incidența legii penale în Austria. Potrivit articolului 168 alineatul (1) din Codul penal, se pedepsește „orice persoană care organizează un joc interzis în mod expres sau al cărui rezultat favorabil sau defavorabil depinde exclusiv sau în principal de hazard sau orice persoană care favorizează o reuniune în vederea organizării unui astfel de joc în scopul obținerii unui avantaj material din această organizare sau din această reuniune sau în scopul obținerii unui avantaj material pentru un terț”. Sancțiunile prevăzute sunt pedeapsa cu închisoarea de până la 6 luni sau până la 360 de zile-amendă. În temeiul articolului 168 alineatul (2) din acest cod, este posibilă de aceeași sancțiune „orice persoană care participă la un astfel de joc în calitate de întreprinzător”.

Litigiile principale și întrebările preliminare

- 9 Reiese din decizia de trimitere, precum și din dosarul de care dispune Curtea că la originea prezentei cereri de decizie preliminară se află patru litigii pendinte în fața instanței de trimitere care au în comun faptul că, în urma unor controale efectuate în diferite locuri din Austria Superioară, au fost puse sub sechestru cu titlu provizoriu aparate de tip slot-machine exploatate fără autorizație și care, astfel, ar fi servit la organizarea de jocuri de noroc interzise în temeiul GSpG.
- 10 În cadrul primei proceduri principale, la 29 martie 2012, agenți ai poliției financiare au efectuat un control în localul „Cash-Point” situat în Perg (Austria) și, în urma acestui control, au fost puse sub sechestru provizoriu 6 aparate de tip slot-machine care nu dispuneau de autorizație administrativă. La 12 iunie 2012, Bezirkshauptmannschaft (autoritatea administrativă cantonală) din Perg a adoptat decizii de confirmare a sechestrului provizoriu împotriva domnului Pflieger, în calitate de organizator de jocuri de noroc ilicite, și a Autoart, cu sediul în Republica Cehă, în calitate de proprietar prezumat al aparatelor puse sub sechestru.
- 11 În cadrul celei de a doua proceduri principale, la 8 martie 2012, agenți ai poliției financiare au efectuat un control în localul „SJ-Bet Sportbar” situat în Wels (Austria) și, în urma acestui control, au fost puse sub sechestru provizoriu 8 aparate de tip slot-machine care nu dispuneau de autorizație administrativă. La 4 iulie 2012, Bundespolizeidirektion (direcția de poliție federală) din Wels a adoptat împotriva domnului Vucicevic, resortisant sârb, proprietarul prezumat al două dintre cele 8 aparate puse sub sechestru, o decizie de confirmare a sechestrului provizoriu.
- 12 În cadrul celei de a treia proceduri principale, la 30 noiembrie 2010, agenți ai poliției financiare au efectuat un control într-o stație de servicii din Regau (Austria) și, în urma acestui control, au fost puse sub sechestru provizoriu 2 aparate de tip slot-machine care nu dispuneau de autorizație administrativă și care aparțineau Maroxx, societate de drept austriac. La 16 decembrie 2010, Bezirkshauptmannschaft din Vöcklabruck a adoptat împotriva doamnei Baumeister, resortisant german, care exploata stația de servicii menționată și care avea calitatea de întreprinzător în sensul GSpG, o decizie de confirmare a sechestrului provizoriu. Instanța de trimitere a respins ca tardivă

acțiunea formulată de doamna Baumeister împotriva acestei decizii. Prin decizia din 31 mai 2012, Bezirkshauptmannschaft din Vöcklabruck a dispus, de asemenea, confiscarea celor 2 aparate puse sub sechestru.

- 13 În cadrul celei de a patra proceduri principale, la 13 noiembrie 2010, agenți ai poliției financiare au efectuat un control într-o stație de servicii din Enns (Austria) și, în urma acestui control, au fost puse sub sechestru provizoriu 3 aparate de tip slot-machine care nu dispuneau de autorizație administrativă. O decizie de confirmare a punerii sub sechestru a fost adoptată de Bezirkshauptmannschaft din Vöcklabruck împotriva proprietarului aparatelor, Maroxx.
- 14 Prin decizia din 3 iulie 2012, autoritatea administrativă menționată i-a aplicat domnului Zehetner, resortisant austriac care exploata stația de servicii, o amendă de 1 000 de euro, care putea fi transformată în caz de neplată într-o pedeapsă cu închisoarea de 15 ore și, prin aceeași decizie, a aplicat proprietarului aparatelor, Maroxx, care le închiriasse domnului Zehetner, o amendă de 10 000 de euro, care putea fi înlocuită în caz de neplată cu pedeapsa închisorii de 152 de ore.
- 15 Toate aceste decizii au făcut obiectul unor acțiuni introduse în fața instanței de trimitere.
- 16 Potrivit acestei instanțe, autoritățile austriece nu au demonstrat, în sensul Hotărârii Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), că infraționalitatea în materie și/sau dependența de jocuri constituiau în mod efectiv, în perioada în cauză, o problemă considerabilă. În plus, aceste autorități nu ar fi demonstrat nici că adevăratul obiectiv al regimului de monopol asupra jocurilor de noroc l-ar constitui combaterea infraționalității și protecția jucătorilor, iar nu doar o simplă maximizare a veniturilor statului. Instanța menționată consideră, de asemenea, că sunt efectuate „cheltuieli de publicitate colosale” în cadrul unei campanii „agresive”, astfel încât politica comercială a titularilor acestui monopol nu se limitează la o expansiune controlată asociată cu o publicitate moderată.
- 17 Instanța de trimitere consideră, astfel, că regimul juridic analizat în speță, examinat în ansamblul său, nu este de natură să garanteze coerența impusă prin jurisprudența Curții (a se vedea în special Hotărârea Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punctele 69 și 71) și că, în consecință, nu este compatibil cu libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE.
- 18 Dacă Curtea ar considera, totuși, că articolul 56 TFUE și articolele 15-17 din cartă nu se opun, pentru motivele expuse anterior, unei asemenea reglementări naționale, instanța de trimitere urmărește să afle dacă, în orice caz, articolul 56 TFUE și articolele 15-17, 47 și 50 din cartă nu se opun unei reglementări naționale în temeiul căreia noțiunea de întreprinzător, în calitate de persoană potențial sancționabilă în caz de exploatare a aparatelor de tip slot-machine fără autorizație, este definită într-un mod foarte larg și caracterizat, în lipsa unor dispoziții legislative clare, prin imprevizibilitatea aplicării de sancțiuni administrative și penale.
- 19 În aceste condiții, Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) Principiul proporționalității consacrat la articolul 56 TFUE și la articolele 15-17 din cartă se opune unei reglementări naționale precum cea care rezultă din dispozițiile relevante în cauzele principale, mai precis articolele 3-5, 14 și 21 din GSpG, care permit organizarea de jocuri de noroc cu aparate de tip slot-machine numai cu condiția (însoțită de sancțiuni și de măsuri asigurătorii) de a deține o autorizație prealabilă, care se eliberează însă numai într-un număr limitat, deși – din câte se poate constata – până în prezent, statul nu a demonstrat în cadrul vreunei proceduri penale sau administrative că infraționalitatea în materie și/sau dependența de jocuri reprezintă efectiv o problemă considerabilă care nu poate fi rezolvată printr-o expansiune controlată a activităților de jocuri autorizate la un număr mare de prestatori individuali, ci numai printr-o expansiune controlată a titularului unui monopol (respectiv, a unui număr redus de prestatori în oligopol), asociată cu o publicitate moderată?

- 2) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este negativ, principiul proporționalității consacrat la articolul 56 TFUE și la articolele 15-17 din cartă se opune unei reglementări naționale precum cea de la articolele 52-54 și 56a din GSpG și de la articolul 168 din Codul penal, care, prin intermediul unor noțiuni legale imprecise, stabilește răspunderea penală fără excepție și în diverse forme a unor persoane (care au, eventual, reședința în alte state membre ale Uniunii Europene) a căror participare este foarte îndepărtată (de exemplu, simplii distribuitori sau locatori de aparate de tip slot-machine)?
- 3) În cazul în care și răspunsul la a doua întrebare este negativ, cerințele democratice ale statului de drept pe care se întemeiază în mod expres articolul 16 din cartă și/sau principiul echității și eficienței prevăzut la articolul 47 din cartă și/sau obligația de transparență prevăzută la articolul 56 TFUE și/sau dreptul de a nu fi judecat ori condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune consacrat la articolul 50 din cartă se opun unei reglementări naționale precum cea de la articolele 52-54 și 56a din GSpG și de la articolul 168 din Codul penal, în condițiile în care, în lipsa unei dispoziții legale clare, delimitarea reciprocă a acestor dispoziții este greu previzibilă și predictibilă *ex ante* de cetățeni și nu poate fi făcută decât de la caz la caz prin intermediul unei proceduri formale costisitoare, iar aceste dispoziții determină deosebiri importante în materie de competență (administrativă sau judiciară), de prerogative de intervenție, de stigmatizare aferentă fiecărei situații și de poziție procesuală (de exemplu, în privința sarcinii probei)?
- 4) În cazul în care răspunsul la una dintre aceste trei întrebări este afirmativ, articolul 56 TFUE, articolele 15-17 din cartă sau articolul 50 din cartă se opun sancționării penale a persoanelor (vizate la articolul 2 alineatul 1 punctul 1 din GSpG și la articolul 2 alineatul 2 din GSpG) care se află într-un raport de proximitate cu jocurile de tip slot-machine și sechestrării sau confiscării acestor aparate și/sau închiderii totale a întreprinderii persoanelor în cauză?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la competența Curții

- 20 Guvernul austriac invocă necompetența Curții, considerând că întrebările adresate privesc o situație pur internă și nu prezintă nicio legătură cu dreptul Uniunii, dat fiind că, în speță, nu poate fi identificat un element transfrontalier.
- 21 În această privință, este adevărat că, în ceea ce privește interpretarea articolului 56 TFUE, în cazul în care toate elementele unui litigiu sunt limitate la interiorul unui singur stat membru, este necesar să se verifice dacă Curtea este competentă să se pronunțe asupra acestei dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea *Duomo Gpa și alții*, C-357/10-C-359/10, EU:C:2012:283, punctul 25, precum și jurisprudența citată).
- 22 Cu toate acestea, astfel cum rezultă din decizia de trimitere, la 12 iunie 2012, autoritatea administrativă cantonală din Perg a adoptat decizii de confirmare a sechestrului provizoriu inclusiv împotriva *Autoart*, în calitate de proprietar prezumat al aparatelor puse sub sechestr.
- 23 Existența *Autoart*, cu sediul în Republica Cehă, în cadrul litigiilor principale demonstrează astfel că, în orice caz, aceste litigii nu privesc o situație pur internă.
- 24 În consecință, este necesar să se considere că Curtea este competentă să răspundă la întrebările adresate.

Cu privire la admisibilitate

- 25 Guvernul austriac apreciază totodată că cererea de decizie preliminară trebuie respinsă ca inadmisibilă, întrucât decizia de trimitere nu prezintă în mod suficient cadrul factual pentru a permite Curții să furnizeze un răspuns util.
- 26 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește pe proprie răspundere și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea Melki și Abdeli, C-188/10 și C-189/10, EU:C:2010:363, punctul 27, precum și jurisprudența citată).
- 27 Dintr-o jurisprudență constantă rezultă de asemenea că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să îi fie utilă instanței naționale presupune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări. În plus, decizia de trimitere trebuie să indice motivele exacte care au determinat instanța națională să reflecteze asupra interpretării dreptului Uniunii și să considere necesar să adreseze Curții o întrebare preliminară (Hotărârea Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 28 Or, în speță, decizia de trimitere descrie în măsură suficientă cadrul juridic și factual din litigiile principale, iar indicațiile furnizate de instanța de trimitere permit să se determine obiectul întrebărilor adresate.
- 29 În aceste condiții, cererea de decizie preliminară trebuie considerată admisibilă.

Cu privire la aplicabilitatea cartei

- 30 Guvernele austriac, belgian, olandez și polonez consideră că cartea nu este aplicabilă în cadrul litigiilor principale întrucât, în domeniul nearmonizat al jocurilor de noroc, reglementările naționale privind acest domeniu nu reprezintă o punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.
- 31 În această privință, trebuie amintit că domeniul de aplicare al cartei, în ceea ce privește acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii (Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 17).
- 32 Acest articol din cartă confirmă astfel jurisprudența Curții referitoare la măsura în care acțiunea statelor membre trebuie să se conformeze cerințelor care decurg din drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii (Hotărârea Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punctul 18).
- 33 Astfel, rezultă, în esență, din jurisprudența constantă a Curții că drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații. În această măsură, Curtea a amintit deja că nu poate aprecia, din perspectiva cartei, o reglementare națională care nu se situează în cadrul dreptului Uniunii. În schimb, în măsura în care o asemenea reglementare intră în domeniul de aplicare al acestui drept,

Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare aprecierii de către instanța națională a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare o asigură (Hotărârea Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punctul 19).

- 34 Întrucât drepturile fundamentale garantate de cartă trebuie, în consecință, să fie respectate atunci când o reglementare națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, nu pot exista situații care să țină astfel de dreptul Uniunii fără ca drepturile fundamentale menționate să nu poată fi aplicate. Aplicabilitatea dreptului Uniunii o implică pe cea a drepturilor fundamentale garantate de cartă (Hotărârea Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punctul 21).
- 35 În această privință, Curtea a statuat deja că, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea liberei prestări a serviciilor, această justificare, prevăzută de dreptul Uniunii, trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate în prezent de cartă. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de excepțiile prevăzute decât în cazul în care aceasta este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43).
- 36 Astfel cum rezultă din această jurisprudență, atunci când se dovedește că o reglementare națională este de natură să împiedice exercitarea uneia sau a mai multe libertăți fundamentale garantate prin tratat, aceasta poate beneficia de excepțiile prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica împiedicarea în cauză numai în măsura în care este conformă cu drepturile fundamentale, a căror respectare este asigurată de Curte. Această obligație de conformitate cu drepturile fundamentale intră, în mod evident, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, în consecință, în domeniul de aplicare al cartei. Trebuie, așadar, să se considere, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 46 din concluzii, că, atunci când un stat membru utilizează excepții prevăzute de dreptul Uniunii pentru a justifica o împiedicare a unei libertăți fundamentale garantate prin tratat, acesta „pune în aplicare dreptul Uniunii”, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.
- 37 În lumina acestor principii trebuie să se răspundă la prezentele întrebări preliminare.

Cu privire la fond

Cu privire la prima întrebare

- 38 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă articolul 56 TFUE și articolele 15-17 din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal.

– Examinare în temeiul articolului 56 TFUE

- 39 O reglementare a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care interzice exploatarea aparatelor de tip slot-machine în lipsa unei autorizații prealabile de natură administrativă, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE (a se vedea în acest sens în special Hotărârea Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 42).
- 40 Se impune totuși să se examineze dacă o asemenea restricție poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii, pentru motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, prevăzute expres la articolele 51 TFUE și 52 TFUE, aplicabile și în materia liberei prestări a serviciilor în temeiul articolului 62 TFUE, sau poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (Hotărârea Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 35 și jurisprudența citată).

- 41 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, restricțiile privind activitățile de jocuri de noroc pot fi justificate prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc (a se vedea în acest sens Hotărârea Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 42 În speță, în ceea ce privește obiectivele declarate ca fiind urmărite prin reglementarea austriacă în discuție în litigiul principal, respectiv protecția jucătorilor prin limitarea ofertei de jocuri de noroc și combaterea infracționalității legate de aceste jocuri prin canalizarea lor în cadrul unei extinderi controlate, este necesar să se amintească că ele se află printre cele recunoscute de jurisprudența Curții ca fiind de natură să justifice restricții privind libertățile fundamentale în sectorul jocurilor de noroc (a se vedea în acest sens Hotărârea Costa și Cifone, C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 61, precum și jurisprudența citată).
- 43 Pe de altă parte, trebuie amintit că restricțiile pe care statele membre le impun trebuie să îndeplinească cerințele de proporționalitate și de nediscriminare care reies din jurisprudența Curții. Astfel, o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punctele 59-61, precum și jurisprudența citată).
- 44 Simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea 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 asigure (Hotărârea HIT și HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punctul 25, precum și jurisprudența citată).
- 45 Astfel, în domeniul specific al organizării jocurilor de noroc, autoritățile naționale beneficiază de o putere de apreciere suficientă pentru a determina cerințele pe care le implică protecția consumatorilor și a ordinii sociale și, atât timp cât condițiile stabilite prin jurisprudența sa sunt, pe de altă parte, respectate, revine fiecărui stat membru competența de a aprecia dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică în totalitate sau în parte ori numai să se restrângă activitățile legate de jocuri și de pariuri și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte (a se vedea în acest sens Hotărârea Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctul 76, precum și Hotărârea Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punctul 46).
- 46 În plus, este cert că, spre deosebire de instituirea unei concurențe libere și nenedaturate în interiorul unei piețe tradiționale, aplicarea unei asemenea concurențe pe piața foarte specifică a jocurilor de noroc, cu alte cuvinte, între mai mulți operatori care ar fi autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc, este susceptibilă să genereze un efect cauzator de prejudicii legat de faptul că acești operatori ar fi înclinați să rivalizeze în inventivitate pentru a-și face oferta mai atractivă decât cea a concurenților lor și, în acest mod, să majoreze cheltuielile consumatorilor legate de joc, precum și riscurile de dependență ale acestora din urmă (Hotărârea Stanleybet International și alții, C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctul 45).
- 47 Cu toate acestea, identificarea obiectivelor care sunt efectiv urmărite de reglementarea națională este, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, de competența instanței de trimitere (a se vedea în acest sens Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctul 51).
- 48 În plus, îi revine tot instanței de trimitere sarcina de a verifica, ținând seama de indicațiile furnizate de Curte, dacă restricțiile impuse de statul membru în cauză îndeplinesc condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor (a se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctul 50).

- 49 În particular, instanța menționată are obligația de a se asigura, în special având în vedere modalitățile concrete de aplicare a reglementării restrictive vizate, că aceasta răspunde în mod real nevoii de a reduce ocaziile de a juca, de a limita activitățile în acest domeniu și de a combate infraționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic (a se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctele 50 și 56).
- 50 În această privință, Curtea a statuat deja că statul membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimizeze obstacolul în calea libertății de a presta servicii are obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele care decurg din principiul proporționalității (a se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctul 54, precum și jurisprudența citată).
- 51 Totuși, nu se poate deduce din această jurisprudență că un stat membru ar fi privat de posibilitatea de a stabili că o măsură internă restrictivă îndeplinește astfel de cerințe numai pentru motivul că statul membru respectiv nu este în măsură să prezinte studii care să fi servit drept bază pentru adoptarea reglementării în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea Stoß și alții, EU:C:2010:504, punctul 72).
- 52 În consecință, instanța națională trebuie să efectueze o apreciere globală a împrejurărilor referitoare la adoptarea și la punerea în aplicare a unei reglementări restrictive precum cea în discuție în litigiul principal.
- 53 În speță, instanța de trimitere consideră că autoritățile naționale nu au demonstrat că infraționalitatea și/sau dependența de jocuri constituiau în mod efectiv, în perioada în cauză, o problemă considerabilă.
- 54 Această instanță pare să aprecieze, în plus, că adevăratul obiectiv al regimului restrictiv în cauză nu este combaterea infraționalității și protecția jucătorilor, ci o simplă maximizare a veniturilor statului, deși, astfel cum a statuat deja Curtea, numai obiectivul de a maximiza veniturile la bugetul statului nu poate să permită o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor (a se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctul 55). Acest regim ar apărea, în orice caz, disproporționat, nefiind apt să garanteze coerența impusă prin jurisprudența Curții și depășind ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor declarate ca fiind urmărite.
- 55 Dacă această apreciere ar trebui să fie consacrată în mod definitiv de instanța de trimitere, i-ar reveni acesteia să conchidă că regimul în discuție în litigiul principal este incompatibil cu dreptul Uniunii.
- 56 Având în vedere toate aceste considerații, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care această reglementare nu urmărește în mod real obiectivul protecției jucătorilor sau al combaterii infraționalității și nu răspunde cu adevărat preocupării de a reduce ocaziile de a juca sau de a combate infraționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic.
- Examinare în temeiul articolelor 15-17 din cartă
- 57 O reglementare națională restrictivă în temeiul articolului 56 TFUE precum cea în discuție în litigiul principal este susceptibilă să restrângă și libertatea de alegere a ocupației, libertatea de a desfășura o activitate comercială și dreptul de proprietate, consacrate la articolele 15-17 din cartă.

- 58 În temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, pentru a fi admisibilă, o restricție trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. În plus, în vederea respectării principiului proporționalității, ea poate fi impusă numai în cazul în care este necesară și dacă răspunde efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.
- 59 Or, astfel cum a arătat avocatul general la punctele 63-70 din concluzii, în împrejurări precum cele în discuție în litigiul principal, o restricție privind libera prestare a serviciilor nejustificată și disproporționată în temeiul articolului 56 TFUE nu este admisibilă nici în temeiul articolului 52 alineatul (1) menționat, raportat la articolele 15-17 din cartă.
- 60 În consecință, în speță, o examinare a restricției reprezentate de reglementarea națională în discuție în litigiul principal în temeiul articolului 56 TFUE acoperă și eventualele restrângeri ale exercitării drepturilor și libertăților prevăzute la articolele 15-17 din cartă, astfel că nu este necesară o examinare separată în acest temei.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

- 61 A doua și a treia întrebare au fost adresate Curții doar în ipoteza în care răspunsul la prima întrebare ar fi negativ.
- 62 Ținând seama de răspunsul oferit la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare.

Cu privire la a patra întrebare

- 63 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 56 TFUE și articolele 15-17 și 50 din cartă trebuie interpretate în sensul că se opun unor sancțiuni precum cele prevăzute de reglementarea națională în discuție în litigiul principal, care includ confiscarea și distrugerea aparatelor de tip slot-machine, precum și închiderea localului în care au fost puse la dispoziția publicului aceste aparate.
- 64 Or, în contextul cauzelor principale, trebuie subliniat că, dacă a fost instituit un regim restrictiv în materia jocurilor de noroc, iar regimul respectiv este incompatibil cu articolul 56 TFUE, încălcarea acestuia de un operator economic nu poate face obiectul unor sancțiuni (a se vedea în acest sens Hotărârea Placanica și alții, EU:C:2007:133, punctele 63 și 69, precum și Hotărârea Dickinger și Ömer, EU:C:2011:582, punctul 43).

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 65 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care această reglementare nu urmărește în mod real obiectivul protecției jucătorilor sau al combaterii infraționalității și nu răspunde cu adevărat preocupării de a reduce ocaziile de a juca sau de a combate infraționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic.

Semnături