



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 22 octombrie 2015¹

Cauza C-336/14

Sebat Ince

[cerere de decizie preliminară formulată de Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Sonthofen, Germania)]

„Libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Monopol public privind pariurile pe competițiile sportive — Autorizare — Excludere a operatorilor privați — Sancțiuni penale — Directiva 98/34/CE — Proiect de reglementare tehnică — Obligația de notificare — Compatibilitatea concesiunii cu principiile transparenței și egalității de tratament”

1. Încă de la importanța Hotărâre Simmenthal², este binecunoscut în dreptul Uniunii că „orice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul [Uniunii] și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor, prin neaplicarea oricărei dispoziții eventual contrare a legislației naționale, indiferent dacă aceasta este anterioară sau ulterioară normei [de drept al Uniunii]”. O astfel de obligație decurge din principiul supremației dreptului Uniunii asupra dreptului național.

2. În cauza de față, în care un parchet german o acuză pe doamna Ince de săvârșirea infracțiunii, prevăzută de codul penal german, de organizare neautorizată a unui joc de noroc, întrucât a instalat și a pus la dispoziția publicului, fără autorizație, un aparat de jocuri, instanța de trimitere, în efortul său de a asigura conformitatea cu dreptul Uniunii, se confruntă cu dificultatea de a stabili cu precizie ce dispoziții naționale trebuie să înlăture pentru a respecta dreptul Uniunii, în special Hotărârile Curții Winner Wetten³, Stoß și alții⁴ și Carmen Media Group⁵. Instanța de trimitere trebuie să verifice care dintre numeroasele mijloace de care dispune este cel ce asigură conformitatea cu dreptul Uniunii. Așadar, prezenta cauză permite Curții să readucă în discuție o serie de aspecte legate de dispozițiile tratatului privind libera prestare a serviciilor și de principiul supremației dreptului Uniunii.

1 — Limba originală: engleza.

2 — 106/77, EU:C:1978:49, punctul 21.

3 — C-409/06, EU:C:2010:503.

4 — C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504.

5 — C-46/08, EU:C:2010:505.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

3. Articolul 56 TFUE are următorul cuprins:

„În conformitate cu dispozițiile ce urmează, sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Uniunii cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.

[...]”

4. Potrivit articolului 1 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale⁶:

„În sensul prezentei directive, termenii utilizați au următoarele înțelesuri:

[...]

(2) «serviciu» – orice serviciu al societății informaționale, adică orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului.

[...]

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

[...]”

5. Articolul 8 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„În conformitate cu articolul 10, Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[...]”

⁶ — JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207.

B – *Dreptul german*

6. Conform articolelor 70 și 72 din Constituția germană, legislația în materia jocurilor de noroc intră în competența Lănder.

7. Tratatul de stat privind jocurile de noroc (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, denumit în continuare „GlüStV”), încheiat între Lănder și care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, stabilea un cadru uniform nou pentru organizarea, exploatarea și intermedierea jocurilor de noroc, înlocuind un astfel de tratat de stat anterior.

8. Articolul 4 alineatul (1) din GlüStV prevede:

„Organizarea sau intermedierea jocurilor de noroc publice nu se poate realiza decât cu autorizarea autorităților competente ale landului respectiv. Se interzice orice organizare și orice intermediere a unor asemenea jocuri fără o astfel de autorizație (jocuri de noroc ilicite).”

9. Articolul 10 din GlüStV prevede:

„(1) Pentru a atinge obiectivele menționate la articolul 1, Lănder au obligația legală de a garanta o ofertă de jocuri de noroc suficientă. Acestea sunt asistate de un comitet tehnic compus din experți specializați în lupta împotriva dependenței de jocurile de noroc.

(2) În temeiul legii, Lănder își pot asuma această sarcină fie ele însele, fie prin intermediul persoanelor juridice de drept public sau al societăților de drept privat în care persoanele juridice de drept public dețin o participație directă sau indirectă determinantă.

[...]

(5) Alte persoane decât cele menționate la alineatul (2) nu sunt autorizate să organizeze decât loterii și jocuri în conformitate cu dispozițiile secțiunii a treia.”

10. GlüStV a expirat la sfârșitul anului 2011. Toate Lănder germane (cu excepția landului Schleswig-Holstein) au adoptat însă reglementări potrivit cărora dispozițiile GlüStV continuau să se aplice, până la intrarea în vigoare a unui nou tratat de stat privind jocurile de noroc, ca drept al landului. În Bavaria, acest fapt a luat forma Legii bavareze privind punerea în aplicare a Tratatului de stat privind jocurile de noroc în Germania (Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, denumită în continuare „AGGlüStV”). Nici această lege, nici reglementările corespunzătoare ale celorlalte Lănder nu au fost notificate Comisiei.

11. Tratatul de stat de modificare a dispozițiilor privind jocurile de noroc (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, denumit în continuare „GlüÄndStV”) a intrat în vigoare în Bavaria la 1 iulie 2012.

12. Articolul 10 alineatele (2) și (6) din acesta prevede un monopol de stat în privința pariurilor sportive⁷. Potrivit articolului 4 din GlüÄndStV, obligația de a obține o autorizație pentru organizarea și pentru intermedierea pariurilor pe competițiile sportive continuă să se aplice, cu toate că nu trebuie emisă o autorizație pentru intermedierea jocurilor de noroc care nu sunt autorizate în temeiul GlüÄndStV și nu există niciun drept dobândit la obținerea unei autorizații. Un element de noutate al GlüÄndStV îl reprezintă „clauza experimentală pentru pariurile sportive” (articolul 10a). Potrivit acestei clauze, monopolul de stat cu privire la pariurile sportive prevăzut la articolul 10 alineatul (6) nu se aplică în ceea ce privește organizarea de pariuri sportive pentru o perioadă de șapte ani de la intrarea

7 — La fel ca articolul 10 alineatele (2) și (5) din GlüStV.

în vigoare a GlüAndStV. În această perioadă, pariurile sportive pot fi organizate numai sub licență, acordându-se un număr maxim de 20 de licențe. Obligația de obținere a unei licențe se aplică inițial numai organizatorilor de pariuri privați. În cazul celor 16 organizatori deținuti de stat care își desfășurau deja activitatea, această obligație se aplică numai după un an de la acordarea licențelor.

13. La 8 august 2012, autoritățile germane au publicat în Jurnalul Oficial anunțul privind începerea procedurii de acordare a acestor licențe. Se pare că această procedură nu a fost încă finalizată.

14. Articolul 284 din Codul penal german (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB”), intitulat „Organizarea de jocuri de noroc ilicite”, are următorul cuprins:

„(1) Orice persoană care, fără autorizație administrativă, organizează sau desfășoară în mod public un joc de noroc ori furnizează instalațiile necesare în acest scop se pedepsește cu închisoarea de până la doi ani sau cu amendă.

[...]

(3) Orice persoană care, în cazurile prevăzute la alineatul (1), acționează:

1. cu titlu profesional [...] sau
2. în calitate de membru al unei grupări al cărei scop este săvârșirea continuă a unor astfel de infracțiuni,

se pedepsește cu închisoarea de la trei luni la cinci ani.

[...]”

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

15. Doamna Ince, resortisant turc cu domiciliul în Germania, este acuzată că, la 11 și la 12 ianuarie 2012 (prima acuzație), precum și în perioada 13 aprilie-7 noiembrie 2012 (a doua acuzație), prin intermediul unui aparat de jocuri situat în „Sportsbar”-ul exploatat de ea, a acționat ca intermediar în colectarea de pariuri sportive în numele unui organizator de pariuri sportive, care avea sediul și obținuse licența în Austria și care nu deținea o autorizație eliberată în Germania pentru a oferi pariuri sportive. Astfel, ea este acuzată că ar fi săvârșit infracțiunea de „organizare neautorizată de jocuri de noroc” prevăzută de articolul 284 din StGB.

16. Prin decizia din 7 mai 2013, primită la grefa Curții la 11 iulie 2014, Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Sonthofen) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„I. Referitor la prima acuzație (privind luna ianuarie 2012) și la a doua acuzație (privind perioada până la sfârșitul lunii iunie 2012):

- 1) (a) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că organelor de urmărire penală le este interzis să sancționeze intermedierea de pariuri pe competițiile sportive care are loc fără o autorizație emisă în Germania, efectuată în numele unor organizatori de pariuri sportive care dețin licențe în alte state membre, atunci când intermedierea presupune ca și organizatorul de pariuri să fie autorizat în Germania, însă autorităților naționale le este interzis să emită autorizații organizatorilor de pariuri privați din cauza unei reglementări contrare dreptului Uniunii («monopolul privind pariurile sportive»)?

- (b) Răspunsul la întrebarea 1)(a) este diferit în situația în care, în unul dintre cele 15 Lănder germane care au instituit și exercită în comun monopolul de stat privind pariurile sportive, autoritățile publice susțin, în cadrul procedurilor prin care se instituie interdicții și al procedurilor penale, că interdicția legală de a emite autorizații pentru operatorii privați nu s-ar aplica în acest land în cazul unei eventuale cereri privind acordarea unei autorizații de a organiza sau a intermedia pariuri sportive?
 - (c) Principiile dreptului Uniunii, în special libera prestare a serviciilor, precum și Hotărârea Curții pronunțată în cauza C-186/11 trebuie interpretate în sensul că se opun unei interziceri de durată, considerată «preventivă», sau unei sancționări a intermedierei transfrontaliere de pariuri sportive atunci când motivele prezentate se referă la aspectul că, la data adoptării deciziei, «nu era evident, fără vreo altă verificare», pentru autoritatea care adoptă interdicția că activitatea de intermediere îndeplinește toate condițiile de fond pentru a fi autorizată (făcând abstracție de monopolul de stat?)
- 2) Directiva 98/34/CE trebuie interpretată în sensul că se opune sancționării activității de intermediere de pariuri sportive, efectuată fără o autorizație emisă în Germania, prin intermediul unui aparat de jocuri, în numele unui organizator de pariuri sportive care deține o licență într-un alt stat membru al Uniunii, atunci când intervențiile statului se întemeiază pe o reglementare a unui anumit land care nu a fost notificată Comisiei Europene și al cărei conținut corespunde [GlüStV], al cărui termen de aplicare a expirat?

II. Referitor la a doua acuzație, pentru perioada începând cu luna iulie 2012

- 3) Articolul 56 TFUE, principiul transparenței, principiul egalității și interdicția unui tratament preferențial prevăzută de dispozițiile dreptului Uniunii trebuie interpretate în sensul că se opun sancționării intermedierei de pariuri pe competițiile sportive, desfășurată fără o autorizație emisă în Germania, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru al Uniunii, în cazul în care [GlüStV], aplicabil pentru o perioadă de nouă ani, conține o «clauză experimentală pentru pariurile sportive» care prevede posibilitatea teoretică de a acorda, pentru o perioadă de șapte ani, un număr maxim de 20 de licențe inclusiv unor organizatori de pariuri privați, cu efect de legalizare în toate Lănder germane, ca o condiție pentru a obține o autorizație pentru intermedierea de pariuri, în cazul în care:
- (a) autoritatea concesionară gestionează procedura de acordare a licențelor și litigiile aferente împreună cu societatea de avocatură care a acordat în mod regulat consultanță juridică în ceea ce privește monopolul public privind pariurile sportive contrar dreptului Uniunii majorității Lănder și întreprinderilor din domeniul loteriei, care le-a reprezentat pe acestea în fața instanțelor naționale în cauze împotriva unor operatori de pariuri privați și care a avut sarcina reprezentării autorităților publice în cadrul procedurilor preliminare care au determinat pronunțarea Hotărârilor Stoß [și alții, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504], Carmen Media [Group, C-46/08, EU:C:2010:505] și Winner Wetten [C-409/06, EU:C:2010:503];
 - (b) din cererea de ofertă pentru concesionare, publicată la 8 august 2012 în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, nu au rezultat detalii referitoare la cerințele minime cu privire la propunerile care trebuiau prezentate, la conținutul celorlalte declarații și dovezi solicitate, precum și cu privire la selecția numărului maxim de 20 de concesionari, iar detaliile au fost comunicate exclusiv ofertanților care s-au calificat pentru o a «doua etapă» a procedurii de concesionare, abia după expirarea termenului de trimitere a ofertelor, printr-un așa-numit «memorandum de informare» și prin numeroase alte documente;

- (c) contrar cererii de ofertă, la opt luni de la începerea procedurii, autoritatea concesionară a invitat doar 14 candidați să își prezinte personal conceptele privind aspecte sociale și referitoare la siguranță, întrucât aceștia îndepliniseră în proporție de 100 % cerințele minime pentru obținerea unei licențe, iar la cincisprezece luni de la începerea procedurii, respectiva autoritate a comunicat că niciunul dintre candidați nu făcuse dovada îndeplinirii cerințelor minime «într-o formă care să poată fi verificată»;
- (d) candidatul controlat de stat, «Ods» (Ods Deutschland Sportwetten GmbH), care este alcătuit dintr-un grup de societăți deținute de stat din domeniul loteriei, a fost unul dintre cei 14 candidați invitați să își prezinte conceptele în fața autorității concesionare, în condițiile în care nu pare să fie apt să i se acorde o licență date fiind legăturile sale organizatorice cu organizatorii de evenimente sportive, având în vedere că legislația [articolul 21 alineatul (3) din GlüÄndStV] prevede o separare strictă între desfășurarea de activități sportive și organismele care le organizează, pe de o parte, și organizarea și intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, pe de altă parte;
- (e) pentru acordarea unei licențe se impune, printre altele, să se demonstreze «originea licită a mijloacelor financiare necesare pentru organizarea preconizată a ofertei de pariuri sportive»;
- (f) autoritatea concesionară și colegiul care decide cu privire la acordarea licențelor în domeniul jocurilor de noroc, compus din reprezentanți ai Länder, nu fac uz de posibilitatea de a acorda licențe unor organizatori de pariuri privați, în timp ce întreprinderile de stat din domeniul loteriei pot, într-o perioadă de până la un an după eventuala acordare a unor astfel de licențe, să organizeze pariuri sportive, loterii și alte jocuri de noroc fără să dețină o licență și pot să le exploateze și să le promoveze prin rețeaua lor extinsă de puncte de colectare de pariuri comerciale?”

III – Analiză

A – Considerații introductive

17. În primul rând, prezenta cauză trebuie să fie examinată din perspectiva dispozițiilor tratatului. Directiva 2006/123/CE⁸ nu se aplică pentru activitățile de jocuri de noroc.

18. În al doilea rând, astfel cum apreciază în mod întemeiat instanța de trimitere, faptul că doamna Ince este resortisant al unei țări terțe nu înseamnă că aceasta nu poate, ca principiu, să invoce articolul 56 alineatul (1) TFUE, care interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor „cu privire la resortisanții statelor membre”. Există un serviciu transfrontalier între prestatorul de servicii, stabilit în Austria, și beneficiarii serviciilor din Germania. Rolul doamnei Ince se limitează la cel al unui intermediar între prestatorul și beneficiarii unor astfel de servicii. Ea acționează în numele prestatorului de servicii austriac. Aceasta nu prestează serviciul ea însăși. Și totuși, activitățile sale intră sub incidența articolului 56 TFUE, ceea ce are drept consecință faptul că ea poate invoca această dispoziție în fața instanței naționale. Astfel, în cazul în care întregul proces de prestare a serviciilor între prestatorul austriac și beneficiarul din Germania ar fi defalcat în mai multe subproces, unele situații care fac parte din acest proces global ar ieși adesea de sub incidența articolului 56 TFUE, fie pentru că unul dintre intermediarii rețelei este resortisant al unei țări terțe, fie pentru că nu există nicio situație transfrontalieră în cadrul subprocesului în cauză.

⁸ — A se vedea articolul 2 alineatul (2) litera (h) din Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 Decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

19. În al treilea rând, în prezenta cauză, nu este vorba despre aspectul dacă un monopol cu privire la pariuri sportive este sau nu este compatibil cu dreptul Uniunii. De fapt, instanța de trimitere nu pare să aibă nicio îndoială că, în urma unei serii de hotărâri ale Curții⁹, funcționarea în Germania a unui monopol în ceea ce privește pariurile sportive, în temeiul dispozițiilor citate mai sus în „cadru juridic”, urmărește scopuri nelegitime și este astfel contrară liberei prestări a serviciilor consacrate prin tratat. Aspectul cu privire la care instanța de trimitere are îndoieli privește *consecințele* pentru dreptul Uniunii care rezultă din aceste hotărâri, în contextul interdicțiilor administrative și al sancțiunilor penale.

20. Cu privire la prima întrebare, instanța de trimitere este conștientă de faptul că există o restricție nejustificată privind libera prestare a serviciilor și deci o încălcare a articolului 56 TFUE. În opinia noastră, incertitudinea acestei instanțe de prim grad de jurisdicție decurge din faptul că jurisprudența existentă la nivel național în această privință este departe de a fi coerentă. Confruntată cu o jurisprudență confuză și contradictorie în Germania, instanța de trimitere are nevoie de îndrumări din partea Curții. Într-o cauză în care parchetul inițiază urmărirea penală a unei persoane care nu a solicitat o autorizație, instanța de trimitere trebuie să stabilească cu precizie care este dispoziția din dreptul național pe care trebuie să o înlăture pentru a respecta dreptul Uniunii. În schimb, cea de a treia întrebare este formulată în contextul unei situații juridice diferite, în care autoritățile germane au organizat o procedură de acordare a licențelor. În acest caz, instanța de trimitere urmărește să stabilească dacă există o încălcare a articolului 56 TFUE. Ea dorește să afle dacă procedura de acordare a licențelor aflată în curs de desfășurare este sau nu este justificată, în măsura în care este posibil ca aceasta să respecte sau să nu respecte principiile generale de drept.

21. Așadar, prima întrebare se referă, în esență, la supremația dreptului Uniunii, în timp ce a treia întrebare vizează proporționalitatea unei proceduri de acordare a licențelor.

B – Prima întrebare

22. Prin intermediul primei întrebări, care este împărțită în trei întrebări secundare, ce trebuie totuși să fie examinate împreună, instanța de trimitere ar dori să se stabilească dacă articolul 56 TFUE și principiile pe care acesta le conține se opun ca organele de urmărire penală să sancționeze intermedierea de pariuri pe competițiile sportive efectuată fără o autorizație emisă în Germania, în numele unor organizatori de pariuri care dețin licențe în alte state membre. Instanța de trimitere se confruntă cu problema dacă doamna Ince a îndeplinit sau nu a îndeplinit condițiile de fond prevăzute la articolul 284 din StGB. Acest lucru depinde de aspectul dacă sistemul din Germania este sau nu este legal. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la compatibilitatea sa cu dreptul Uniunii, din moment ce nu este sigură în ceea ce privește modul în care autoritățile judiciare și executive ale unui stat membru trebuie să rezolve o situație în care legiuitorul național nu a adoptat încă măsuri pentru a remedia o situație contrară dreptului Uniunii.

1. Articolul 56 TFUE – condiții de fond și de procedură care rezultă din Hotărârile Winner Wetten, Stoß și alții, Carmen Media Group și Stanleybet și alții

23. Potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, conform Hotărârilor Curții Stoß și alții¹⁰ și Carmen Media Group¹¹, instanțele germane consideră că monopolul de stat german este contrar articolului 56 TFUE, având în vedere că nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului în vederea căruia a fost instituit, care era acela de a contribui la reducerea ocaziilor de a juca și la limitarea activităților în acest domeniu în mod coerent și sistematic.

9 — Hotărârile Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504) și Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505).

10 — C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctul 107.

11 — C-46/08, EU:C:2010:505, punctul 71.

24. În contextul amintit, nu este acesta locul potrivit pentru a aminti întreaga jurisprudență a Curții în ceea ce privește restricțiile justificate privind aplicarea articolului 56 TFUE în materia jocurilor de noroc. Totuși, în vederea soluționării cauzei de față, anumite aspecte merită să fie subliniate.

25. În Hotărârea Winner Wetten¹², Curtea a fost întrebată dacă dispozițiile care au devenit articolele 49 TFUE și 56 TFUE permiteau ca anumite reglementări naționale referitoare la un monopol de stat, în mod normal contrare acestor dispoziții, să fie menținute „în mod excepțional de-a lungul unei perioade tranzitorii, în pofida principiului supremației dreptului [Uniunii] direct aplicabil”.

26. Întrebarea se reducea la aspectul dacă recunoașterea existenței unui principiu care ar permite, în împrejurări excepționale, menținerea provizorie a efectelor unei norme naționale apreciate contrară unei norme din dreptul Uniunii direct aplicabile s-ar fi justificat, prin analogie, având în vedere jurisprudența dezvoltată de Curte în temeiul articolului 264 al doilea paragraf TFUE.

27. Curtea a constatat că, „având în vedere supremația dreptului Uniunii direct aplicabil, o reglementare națională referitoare la un monopol public privind pariurile pe competițiile sportive care, potrivit constatărilor unei instanțe naționale, conține restricții incompatibile cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor, întrucât restricțiile respective nu contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic, nu poate continua să se aplice de-a lungul unei perioade tranzitorii”¹³.

28. În opinia noastră, acest principiu nu a fost atenuat prin Hotărârea Stanleybet și alții.

29. În cauza respectivă, Curtea a reafirmat concluziile din Hotărârea Winner Wetten¹⁴. Aceasta a amintit în continuare jurisprudența potrivit căreia autoritățile naționale beneficiază de o putere de apreciere suficientă pentru a determina cerințele pe care le implică protecția consumatorilor și a ordinii sociale în limitele principiului proporționalității¹⁵ și conform căreia sectorul jocurilor de noroc este o „piață foarte specifică” în care concurența între mai mulți operatori care ar fi autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc este susceptibilă să genereze un efect cauzator de prejudicii și să majoreze cheltuielile consumatorilor legate de joc, precum și riscurile de dependență ale acestora din urmă¹⁶.

30. Din această jurisprudență, Curtea a concluzionat că refuzul de acordare a unei perioade tranzitorii în caz de incompatibilitate a reglementării naționale cu articolele 49 TFUE și 56 TFUE „nu determină în mod necesar obligația statului membru în cauză de a liberaliza piața jocurilor de noroc dacă ar aprecia că o asemenea liberalizare contravine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care acest stat membru înțelege să îl asigure. Astfel, în stadiul actual al dreptului Uniunii, o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile din tratat, supunându-l în special unui control efectiv și strict din partea autorităților publice, rămâne la îndemâna statelor membre”¹⁷.

31. Curtea a adăugat că, „dacă statul membru în cauză ar aprecia că o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile din tratat nu poate fi luată în considerare și că liberalizarea pieței jocurilor de noroc corespunde mai bine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care înțelege să îl asigure, el va fi obligat să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special [articolele 49 TFUE și 56 TFUE], principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea [...]

12 — C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 28.

13 — *Ibidem*, punctul 69.

14 — A se vedea Hotărârea Stanleybet și alții (C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctele 38, 39 și 42).

15 — *Ibidem*, punctul 44 și jurisprudența citată.

16 — *Ibidem*, punctul 45 și jurisprudența citată.

17 — *Ibidem*, punctul 46.

Într-un asemenea caz, introducerea în acest stat membru a unui regim de autorizare administrativă prealabilă în ceea ce privește oferta anumitor tipuri de jocuri de noroc trebuie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans, astfel încât să limiteze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar [...]”¹⁸.

32. Din jurisprudența pe care tocmai am amintit-o, reținem următoarele: în primul rând, monopolul de stat, în sine, nu este contrar articolului 56 TFUE, iar această dispoziție nu obligă statele membre să liberalizeze piețele în domeniul jocurilor de noroc. În al doilea rând, un regim de autorizare administrativă prealabilă a organizării de jocuri de noroc poate fi în principiu permis, atât timp cât este întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans, care limitează exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar. Așadar, în principiu, statele membre sunt libere să reglementeze acest domeniu atât timp cât respectă dreptul Uniunii¹⁹. În al treilea rând, Curtea nu permite nicio perioadă tranzitorie pe parcursul căreia să poată continua să se aplice o reglementare considerată incompatibilă cu dreptul Uniunii.

2. Obligația de eliminare a cerinței de autorizare

33. Ca urmare a unei hotărâri pronunțate de Curte din care decurge incompatibilitatea unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii, *toate* organele unui stat membru în cauză au obligația de a remedia această situație. Acest lucru rezultă din principiul supremației și din principiul cooperării loiale consacrate la articolul 4 alineatul (3) TUE. În acest sens, Curtea statuează în mod constant că statele membre sunt ținute să elimine consecințele ilicite ale unei încălcări a dreptului Uniunii²⁰. Curtea a subliniat că „[o] astfel de obligație incumbă, în cadrul competențelor sale, fiecărui organ al statului membru vizat”²¹. Pentru legiuitor, acest lucru implică eliminarea dispozițiilor legale contrare dreptului Uniunii²². Instanța națională trebuie, după cum este binecunoscut începând cu Hotărârea Simmenthal, să înlăture dispozițiile contrare ale legislației naționale²³. Aceeași obligație incumbă tuturor autorităților publice.

34. Dar ce dispoziții trebuie să fie înlăturate de instanțele germane *în speță*? Numai dispozițiile referitoare la monopolul de stat (articolul 10 din GlüStV) sau și dispoziția care impune obținerea unei autorizații pentru organizarea și pentru intermedierea de pariuri pe competițiile sportive (articolul 4 din GlüStV)? Aceasta este problema cu care se confruntă instanța de trimitere. Decizia cu privire la dispozițiile care trebuie să fie înlăturate nu este deloc facilitată de faptul că în Germania există două linii jurisprudențiale, care trebuie să fie descrise succint.

35. Potrivit opiniei adoptate în special de instanțele administrative superioare, interzicerea intermedierei de pariuri sportive este contrară dreptului Uniunii numai atunci când se întemeiază pe articolul 10 alineatele (2) și (5) din GlüStV. Acest lucru nu înseamnă însă că un operator privat ar putea să intermedieze pariuri fără autorizația prevăzută la articolul 4 din GlüStV și că articolul 284

18 — *Ibidem*, punctul 47.

19 — A se vedea de asemenea Łacny, J., „Swoboda państw członkowskich w zakresie regulowania gier hazardowych – przegląd orzecznictwa TS”, în *Europejski Przegląd Sądowy grudzień*, 2010, p. 37-47, p. 39.

20 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Jonkman și alții (C-231/06-C-233/06, EU:C:2007:373, punctul 37 și jurisprudența citată).

21 — A se vedea Hotărârea Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 64 și jurisprudența citată).

22 — În contextul procedurilor de constatare a încălcărilor, Curtea statuează în mod constant că incompatibilitatea legislației naționale cu dispozițiile dreptului Uniunii poate fi remediată numai prin intermediul unor dispoziții interne cu caracter obligatoriu care au aceeași valoare juridică ca dispozițiile care trebuie să fie modificate. Simple practici administrative care, prin natura lor, pot fi modificate în funcție de voința administrației și care sunt lipsite de o publicitate adecvată nu pot fi considerate o executare valabilă a obligațiilor prevăzute de tratat; a se vedea, de exemplu, Hotărârea Comisia/Italia (C-358/98, EU:C:2000:114, punctul 17 și jurisprudența citată). În cazul în care concluzia unei hotărâri, în contextul unei trimiteri preliminare, este aceea că dreptul Uniunii se opune anumitor dispoziții ale dreptului național, statul membru în cauză are obligația de a remedia această situație.

23 — Este bine stabilit în dreptul Uniunii că, atunci când apreciază compatibilitatea legislației naționale cu dreptul Uniunii, o instanță națională nu trebuie să își limiteze analiza la modul de redactare a normelor interne, ci trebuie să ia în considerare și modul în care aceste norme sunt aplicate de autoritățile naționale; a se vedea Łacny, J., „Swoboda państw członkowskich w zakresie regulowania gier hazardowych – przegląd orzecznictwa TS”, în *Europejski Przegląd Sądowy grudzień*, 2010, p. 37-47, p. 44.

din StGB ar deveni inaplicabil. Aceste instanțe verifică dacă organizatorii sau intermediarii privați ar putea obține o autorizație în condițiile prevăzute de GlüStV și de legile de punere în aplicare a acestuia pentru titularii monopolului de stat și pentru intermediarii lor. Cu toate acestea, astfel cum subliniază instanța de trimitere, se constată întotdeauna că nu există această „eligibilitate pentru autorizare” (fictivă). Unul dintre argumentele oferite pentru această constatare este acela că un organizator de pariuri privat nu respectă restricțiile privind comercializarea sau alte dispoziții pe care GlüStV le impune titularilor monopolului pentru justificarea acestuia.

36. În această privință, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a statuat, în mai multe hotărâri pronunțate în lunile mai și iunie 2013, că autoritățile germane pot interzice „cu titlu preventiv” organizarea și intermedierea de pariuri pe competițiile sportive fără o autorizație eliberată în Germania, în afară de cazul în care organizatorul sau intermediarul în cauză îndeplinește condițiile de fond pentru autorizare – cu excepția dispozițiilor potențial nelegale cu privire la monopol – și că, la momentul adoptării deciziei, acest lucru era evident, altfel spus, fără a fi necesară o examinare mai aprofundată, pentru autoritatea care a adoptat măsura de interzicere.

37. În schimb, alte instanțe opinează că cerința privind autorizarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din GlüStV nu trebuie să se aplice separat de interdicția prevăzută la articolul 10 alineatele (2) și (5) din GlüStV. Potrivit acestor instanțe, ficțiunea privind o procedură judiciară de autorizare pentru operatorii privați ar fi ea însăși nelegală. În plus, procedura de autorizare stabilită în GlüStV și în legile de punere în aplicare a acestuia nu este destinată organizatorilor de pariuri privați și intermediarilor lor, ci doar titularilor monopolului de stat și intermediarilor acestora.

38. Pe fondul remarcilor făcute mai sus, ar putea exista tentația să se răspundă că doar dispoziția privind monopolul de stat trebuie să fie înlăturată. În fond, Curtea nu pune în niciun mod sub semnul întrebării admisibilitatea generală a unei proceduri de autorizare.

39. Suntem totuși sceptici în privința unei astfel de abordări și propunem Curții să meargă mai departe. Aprecierea pe care am efectuat-o cu privire la întrebări ne conduce la concluzia că *ambele* trebuie să fie înlăturate de instanța de trimitere, așa cum vom încerca să demonstrăm mai jos. Dorim să subliniem că specificul elementelor de fapt din cauza de față este cel care ne determină să propunem cea de a doua opțiune.

40. În primul rând, faptul că există o jurisprudență divergentă la nivel național în ceea ce privește obligația de a se supune unei proceduri de autorizare nu asigură securitatea juridică a operatorilor economici. Nu considerăm că într-o astfel de situație, care este marcată de incertitudine, aceștia pot fi obligați să aleagă opțiunea care le este mai puțin favorabilă.

41. În al doilea rând, nu a fost emisă nicio autorizație pentru niciun operator privat care s-a supus unei proceduri. Astfel, rezultă că autoritățile naționale nu acordă o autorizație în cazul în care, la momentul adoptării deciziei, nu este foarte clar pentru autoritate că activitatea de intermediere îndeplinește toate condițiile de fond pentru autorizare. În mod evident, o asemenea practică lipsește de sens întreaga procedură de autorizare. O astfel de procedură nu pare a fi una în care rezultatul este deschis de la bun început (lipsă de „Ergebnisoffenheit”). Ar fi cinic ca unui operator economic să i se solicite să se supună unei proceduri care este sortită eșecului. Consecința juridică poate fi doar aceea că el nu este obligat să se supună unei astfel de proceduri.

42. În al treilea rând, faptul că autoritățile naționale trebuie să înlătore dispozițiile legale contrare dreptului Uniunii nu înseamnă că un particular se așteaptă ca ele să și procedeze în acest sens. În fond, pentru un particular, legea beneficiază de o prezumție de legalitate. Principiul securității juridice impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în ceea ce privește efectele lor, în special în cazul în care pot avea consecințe defavorabile asupra persoanelor particulare și a

întreprinderilor²⁴. Evident, o astfel de precizie nu este oferită în speță. Acest lucru nu poate fi altfel decât în detrimentul particularilor.

43. În al patrulea rând, ne este greu să separăm cerința obținerii unei autorizații de monopolul de stat. Cele două dispoziții sunt indisolubil legate, având în vedere că întreaga procedură de autorizare este destinată entităților publice. Întreaga logică a GlüStV se întemeiază pe faptul că acesta se aplică numai entităților de stat. Dacă, în această logică, numai entitățile de stat pot solicita o autorizație, cu greu se poate imagina ca un operator privat să solicite o astfel de autorizație atunci când legislația descurajează în mod expres acest lucru.

3. Lipsa unei sancțiuni penale

44. Consecința unei astfel de interpretări este aceea că cerințele materiale ale articolului 284 din StGB nu vor fi îndeplinite.

45. Un astfel de raționament este susținut și de raționamentul Curții din Hotărârea Placanica. În cauza respectivă, Curtea a statuat fără echivoc că „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 către statul membru vizat prin încălcarea dreptului [Uniunii]”²⁵. Curtea a repetat această formulă în Hotărârea Stoß și alții²⁶, o cauză care, astfel cum s-a amintit mai sus, avea ca obiect legislația germană în materia pariurilor pe competițiile sportive.

46. Prin urmare, răspunsul la prima întrebare ar trebui să fie acela că, în situația în care o instanță națională a stabilit că un monopol privind pariurile sportive este contrar dreptului Uniunii și în care numai entitățile publice pot, în temeiul dispozițiilor de drept național, să obțină o autorizație națională, articolul 56 TFUE se opune ca autoritățile naționale de urmărire penală să sancționeze intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru.

C – A doua întrebare

47. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă Directiva 98/34 se opune aplicării dispozițiilor AGGlüStV după expirarea GlüStV, ca urmare a faptului că această reglementare bavareză nu a fost notificată Comisiei.

48. În pofida întinderii totale considerabile a cererii de decizie preliminară, instanța de trimitere nu demonstrează foarte bine, sub acest aspect, relevanța prezentei întrebări pentru cauza de față. Ea nu indică dispozițiile AGGlüStV pe care le consideră relevante în această privință. Vom reveni mai jos asupra acestui aspect.

49. În temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34, care constituie o dispoziție direct aplicabilă, în sensul că poate fi invocată de un particular în fața unei instanțe naționale²⁷, statele membre au obligația de a comunica Comisiei „orice proiect de reglementare tehnică”. Reglementarea tehnică este definită la articolul 1 alineatul (11) din Directiva 98/34 drept „specificatiile tehnice sau alte cerințe sau norme cu privire la servicii, inclusiv dispozițiile administrative relevante, a căror respectare este obligatorie, *de iure* sau *de facto*, în cazul comercializării, prestării unui serviciu, stabilirii unui prestator de servicii sau utilizării într-un stat membru sau într-o parte semnificativă a

24 — A se vedea Hotărârea Costa și Cifone (C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 74 și jurisprudența citată).

25 — A se vedea Hotărârea Placanica (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 69).

26 — C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctul 115.

27 — Această jurisprudență este constantă de la pronunțarea Hotărârii CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, punctul 44).

acestui, precum și actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre, cu excepția celor menționate la articolul 10, care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs sau care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii”.

50. Întregul proiect al GlüStV a fost notificat Comisiei înainte de adoptarea sa, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34²⁸. Potrivit textului său, astfel cum a fost notificat Comisiei și în final adoptat²⁹, valabilitatea GlüStV înceta la sfârșitul celui de al patrulea an care a urmat intrării sale în vigoare³⁰.

51. Atunci când GlüStV a expirat, la sfârșitul anului 2011, prevederile sale au rămas în vigoare în Bavaria în temeiul AGGlüStV. Nu a avut loc nicio notificare a acestei extinderi către Comisie.

52. Considerăm că ar fi trebuit să aibă loc o notificare și că există o încălcare a articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34.

53. Din moment ce obiectivul directivei este de a preveni și de a anticipa complicațiile care iau naștere din posibile bariere viitoare puse în calea comerțului, este în interesul atât al Comisiei, în calitate de gardian al tratatelor, cât și al celorlalte state membre să fie informate în mod complet despre proiectele de reglementări tehnice. Dacă o reglementare este limitată în timp, acest aspect reprezintă un element important, ca să nu spunem esențial. Comisia și statele membre au interesul de a cunoaște dacă o reglementare, pe care o consideră expirată, este repusă în vigoare.

54. În această etapă, trebuie adăugat că Curtea impune statelor membre să prezinte Comisiei proiectul întregii legi, chiar dacă numai unele dintre dispozițiile ei constituie de fapt reglementări tehnice³¹. Curtea a justificat acest lucru prin referire la obiectivul prevăzut la articolul 8 alineatul (1) primul paragraf ultima teză din directivă, care este acela de a permite Comisiei să dețină cât mai multe informații posibile despre orice proiect de reglementare tehnică în ceea ce privește conținutul său, domeniul de aplicare și contextul general în scopul de a-i permite să își exercite cât mai eficient posibil competențele care i-au fost conferite prin directivă³².

55. Așadar, în opinia noastră, autoritățile bavareze au încălcat articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 atunci când nu au notificat AGGlüStV. Cu alte cuvinte, prelungirea valabilității unei legi printr-o altă lege constituie un nou proiect de reglementare tehnică, ce intră sub incidența articolului 8 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 98/34³³.

56. Care sunt efectele juridice ale acestei lipse a notificării?

28 — Nu este acesta locul în care să examinăm în detaliu care dispoziții ale GlüStV constituie reglementări tehnice în sensul directivei și, prin urmare, atrag obligația de notificare. Este suficient să spunem că, fără îndoială, o dispoziție care conține o interdicție privind jocurile de noroc prin intermediul internetului ar constitui o reglementare tehnică.

29 — Atât proiectul, cât și versiunea finală sunt disponibile pe pagina de internet a Comisiei: <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2006&num=658&mLang=EN>

30 — Cu excepția cazului în care Conferința miniștrilor-președinți hotăra, cu cel puțin 13 voturi, înainte de sfârșitul celui de al patrulea an, că tratatul va continua să fie valabil, ținând cont de rezultatele evaluării – ceea ce nu s-a întâmplat.

31 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-279/94, EU:C:1997:396, punctele 40 și 41).

32 — *Ibidem*.

33 — Prin urmare, nu considerăm că articolul 8 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 98/34 joacă un rol decisiv în această etapă, întrucât, evident, nu suntem în prezența unor „modificări care au ca efect schimbarea semnificativă a obiectului, scurtarea programului de punere în aplicare avut în vedere anterior, adăugarea de specificații sau cerințe ori transformarea acestora în unele mai restrictive”.

57. Ar fi tentant să sugerăm că, în cazul în care un stat membru nu a notificat o reglementare, întreaga reglementare este inaplicabilă. În apărarea unei astfel de opinii se argumentează că, dacă o întreagă lege trebuie să fie notificată, atunci în mod logic și inaplicabilitatea ar trebui să se extindă la întreaga lege³⁴. O astfel de soluție, care ar avea farmecul de a fi ușor de aplicat, ar oferi, pe de altă parte, statelor membre o motivație suplimentară de a notifica proiectele de legi Comisiei.

58. Totuși, nu considerăm că este loc pentru o astfel de interpretare strictă.

59. Începând cu Hotărârea CIA Security International³⁵, Curtea a statuat în mod constant că „nerespectarea obligației de notificare atrage inaplicabilitatea reglementărilor tehnice în cauză, astfel încât ele nu pot fi opozabile particularilor”.

60. Înțelegem acest fragment ca referindu-se strict la reglementările tehnice specifice care *declanșează efectiv* obligația de notificare. Astfel, în ceea ce privește un proiect de lege italian, Curtea a reținut că simplul fapt de a aduce la cunoștința Comisiei ansamblul dispozițiilor cuprinse în această lege nu împiedica Republica Italiană să pună în vigoare imediat, prin urmare, fără să aștepte rezultatele procedurii de examinare prevăzute de directivă, dispozițiile care nu constituiau reglementări tehnice³⁶. Cu alte cuvinte, deși Curtea solicită unui stat membru să comunice întregul proiect al unei legi, ea nu obligă statul respectiv să suspende intrarea în vigoare a acelor părți care nu constituie reglementări tehnice. În contextul acestei jurisprudențe, ni s-ar părea logic ca numai acele dispoziții ale unei legi care constituie efectiv reglementări tehnice să fie inaplicabile³⁷.

61. Acest aspect ne aduce înapoi la cauza de față. Nici cerința de autorizare, nici monopolul de stat nu constituie, în opinia noastră, reglementări tehnice în sensul Directivei 98/34.

62. Directiva 98/34 este destinată să protejeze, prin intermediul unei monitorizări preventive, libera circulație a *mărfurilor*, precum și libera prestare a *serviciilor societății informaționale*.

63. Este adevărat că Curtea a statuat anterior că dispoziții naționale privind jocurile *automate* cu câștiguri reduse care ar putea avea ca efect să limiteze sau chiar să facă progresiv imposibilă exploatarea jocurilor *automate* cu câștiguri reduse în alt loc decât în cazinouri și în sălile de jocuri pot constitui „reglementări tehnice”, în sensul articolului 1 alineatul (11) din Directiva 98/34³⁸. Într-un astfel de caz, s-ar putea considera că există o legătură cu libera circulație a mărfurilor, în speță cu jocurile automate. În prezenta cauză însă, interdicția este considerabil mai largă. Legătura cu un joc automat ne-ar părea prea slabă.

64. În consecință, propunem Curții să răspundă la cea de a doua întrebare că articolul 8 din Directiva 98/34 se opune impunerii de sancțiuni pentru intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată prin intermediul unui aparat de jocuri, fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru, atunci când intervențiile statului se întemeiază pe reglementări tehnice care nu sunt notificate Comisiei Europene. Dispoziții naționale precum articolul 4 alineatul (1) și articolul 10 alineatele (2) și (5) din GlStV nu constituie „reglementări tehnice” în sensul articolului 1 alineatul (11) din Directiva 98/34.

34 — A se vedea Streinz, R., Herrmann, Ch., și Kruis, T., „Die Notifizierungspflicht des Glücksspielstaatsvertrags und der Ausführungsgesetze der Länder gem. der Richtlinie Nr. 98/34/EG (Informationsrichtlinie)”, în *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 2007, p. 402-408, p. 406.

35 — C-194/94, EU:C:1996:172, punctul 54.

36 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia (C-279/94, EU:C:1997:396, punctul 42).

37 — Acest punct de vedere este împărtășit de Dietlein, J. „Informationsrichtlinie” în J. Dietlein, M. Hecker, și M. Ruttig (ed.), *Glücksspielrecht*, C.H. Beck, München, 2008, punctul 19.

38 — A se vedea Hotărârea Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, punctul 40). Totuși, Curtea a fost mai degrabă precaută, întrucât a continuat prin a statua, la același punct, că obligația de notificare se aplică numai atât timp cât s-a stabilit că dispozițiile constituie condiții care pot influența în mod semnificativ natura sau comercializarea produsului respectiv și că aceasta revine instanței de trimitere să verifice.

D – A treia întrebare

65. Cea de a treia întrebare are ca premisă, corectă, faptul că o restricție privind libera prestare a serviciilor și o procedură de obținere a unei licențe sunt justificate doar în măsura în care servesc protejării unui obiectiv de interes public major și, în plus, sunt proporționale cu atingerea obiectivului urmărit și conforme cu principiile generale ale dreptului Uniunii.

66. Astfel, instanța de trimitere solicită lămuriri cu privire la aspectul dacă procedura de obținere a unei licențe în temeiul GlüÄndStV aflată în curs de desfășurare este conformă cu articolul 56 TFUE și cu principiile generale ale dreptului Uniunii. Dacă nu aceasta ar fi situația, nu s-ar putea angaja răspunderea penală a doamnei Ince în temeiul articolului 284 din StGB. Instanța de trimitere se referă la lunga listă cu factori care, în opinia sa, ar putea să conducă la concluzia că procedura de acordare a unei licențe aflate în curs de desfășurare este nelegală din perspectiva dreptului Uniunii.

67. De la bun început, trebuie amintit că, în fond, revine instanței naționale, care este singura competentă să aprecieze faptele și să interpreteze legislația națională, să stabilească dacă reglementarea națională este proporțională cu obiectivul de interes public³⁹. Cu toate acestea, Curtea este competentă să dea indicații întemeiate pe informațiile furnizate în contextul procedurii⁴⁰. În cauza în discuție, Curtea nu este în măsură să evalueze fiecare detaliu furnizat de instanța națională, având în vedere că cea de a treia întrebare este puternic grevată de elemente de fapt. Prin urmare, am sfătui Curtea să nu analizeze în detaliu elementele de fapt furnizate de instanța de trimitere, deoarece acest exercițiu ar necesita accesul la toate aspectele procedurii naționale de acordare a licențelor.

68. Acesta este motivul pentru care vom reaminti câteva principii generale care trebuie respectate de autoritățile naționale atunci când recurg la un sistem de acordare a licențelor. Aceste principii decurg din jurisprudența Curții în domeniul achizițiilor publice, al concesiunilor și al procedurilor de autorizare administrativă prealabilă. Curtea aplică aceleași principii și în aceste domenii. Există întotdeauna o obligație de a respecta normele fundamentale ale tratatului și principiile care decurg din acesta, întrucât desfășurarea unor astfel de activități este de natură să intereseze în mod potențial operatori economici stabiliți în alte state membre⁴¹.

69. Autoritățile publice care acordă licențe sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatului, inclusiv principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea⁴². În această privință, statele membre trebuie să garanteze un nivel de publicitate suficient care să permită asigurarea unui mediu concurențial în domeniul concesiunii de servicii publice, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire⁴³.

70. În plus, un sistem de acordare a licențelor trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorităților pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar⁴⁴. Orice persoană afectată de o măsură restrictivă întemeiată pe o derogare de la libera prestare a serviciilor trebuie să poată să dispună de o cale de atac de natură jurisdicțională⁴⁵.

39 — A se vedea Hotărârile Rinner-Kühn (171/88, EU:C:1989:328, punctul 15), Schönheit și Becker (C-4/02 și C-5/02, EU:C:2003:583, punctul 82) și Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 75).

40 — A se vedea Hotărârea Bressol și alții (C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 65).

41 — A se vedea Hotărârea Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, punctul 33 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctele 39-47).

42 — A se vedea Hotărârea Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctul 39 și jurisprudența citată).

43 — *Ibidem*, punctul 41.

44 — *Ibidem*, punctul 50 și jurisprudența citată.

45 — *Ibidem*.

71. Orientări suplimentare pot fi găsite în Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune⁴⁶. Această directivă, care a intrat în vigoare la 18 aprilie 2014, trebuie să fie transpusă până la 18 aprilie 2016. Chiar dacă directiva nu pare să se aplice unei proceduri de acordare a licențelor precum este cea din prezenta cauză⁴⁷ și, în orice caz, chiar dacă termenul de transpunere nu a expirat încă, principiile generale care stau la baza acesteia pot servi ca sursă de inspirație și de orientare, având în vedere că și Curtea recurge la aceleași principii în procedurile de acordare a licențelor și a concesiunilor⁴⁸.

72. În ceea ce privește un conflict de interese în contextul achizițiilor, Curtea a statuat că o persoană care a efectuat anumite lucrări pregătitoare se poate găsi într-o situație în care nu se poate susține că principiul egalității de tratament obligă la tratarea acestei persoane în același mod în care a fost tratat orice alt ofertant⁴⁹. În plus, Directiva 2014/23 prevede la articolul 35, intitulat „Combaterea corupției și prevenirea conflictelor de interese”, că „[s]tatele membre solicită autorităților contractante și entităților contractante să ia măsuri adecvate pentru a combate fraudă, favoritismul și corupția și pentru a preveni, identifica și remedia cu eficacitate conflictele de interese apărute în desfășurarea procedurilor de atribuire a concesiunilor, astfel încât să se evite orice denaturare a concurenței și să se asigure transparența procedurii de atribuire și tratamentul egal al tuturor candidaților și ofertanților”. Aceasta prevede în continuare că „[c]onceptul de conflict de interese acoperă cel puțin orice situație în care membrii personalului autorității sau entității contractante care sunt implicați în desfășurarea procedurii de atribuire a concesiunilor sau care pot influența rezultatul acesteia au, în mod direct sau indirect, un interes financiar, economic sau un alt interes personal, care ar putea fi perceput ca element care compromite imparțialitatea sau independența lor în contextul procedurii de atribuire a concesiunilor”.

73. Principiul transparenței impune autorității contractante să garanteze, în favoarea oricărui ofertant potențial, un nivel de publicitate suficient care să permită asigurarea unui mediu concurențial în domeniul pieței de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire⁵⁰. Pe de altă parte, Directiva 2014/23 conține, în anexa V, o listă detaliată cu „[i]nformații care trebuie incluse în anunțurile de concesionare menționate la articolul 31”.

74. Revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, în lumina considerațiilor care precedă, dacă procedura de acordare a licențelor aflată în curs de desfășurare respectă principiile generale și, prin urmare, dacă ea constituie o restricție justificată în raport cu articolul 56 TFUE.

75. Așadar, răspunsul la cea de a treia întrebare ar trebui să fie că articolul 56 TFUE se opune aplicării de sancțiuni pentru intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru, în situația în care o instanță națională a stabilit că o procedură de acordare a licențelor care conduce la acordarea unui număr maxim de 20 de licențe pentru organizatorii de pariuri nu respectă principii generale precum cel al egalității, al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate și al transparenței.

46 — JO 2014, L 94, p. 1.

47 — A se vedea considerentul (14) al directivei. Deși atât în GlüÄndStV, cât și în cererea de decizie preliminară se utilizează termenul german „Konzession(en)”, trebuie subliniat că, din perspectiva dreptului Uniunii, suntem în mod clar în prezența licențelor, iar nu a „contractelor de concesiune” în sensul directivei menționate.

48 — A se vedea Hotărârea Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, punctele 39-47).

49 — Hotărârea Fabricom (C-21/03 și C-34/03, EU:C:2005:127, punctul 31).

50 — A se vedea Hotărârea Telaustria și Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, punctul 62).

IV – Concluzie

76. În lumina tuturor considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Santhofen, Germania) după cum urmează:

- „1) În situația în care o instanță națională a stabilit că un monopol asupra pariurilor sportive este contrar dreptului Uniunii și în care doar entitățile publice pot, în conformitate cu dispozițiile dreptului național, să obțină o autorizație națională, articolul 56 TFUE se opune ca autoritățile naționale de urmărire penală să sancționeze intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru.
- 2) Articolul 8 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, al reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale se opune aplicării de sancțiuni pentru intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată prin intermediul unui aparat de jocuri, fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru, atunci când intervențiile statului se întemeiază pe reglementări tehnice care nu sunt notificate Comisiei Europene. Dispoziții naționale precum articolul 4 alineatul (1) și articolul 10 alineatele (2) și (5) din Tratatul de stat privind jocurile de noroc (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen) nu constituie «reglementări tehnice» în sensul articolului 1 alineatul (11) din Directiva 98/34.
- 3) Articolul 56 TFUE se opune aplicării de sancțiuni pentru intermedierea de pariuri pe competițiile sportive, efectuată fără o autorizație națională, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență într-un alt stat membru, în situația în care o instanță națională a stabilit că o procedură de acordare a licențelor care conduce la acordarea unui număr maxim de 20 de licențe pentru organizatorii de pariuri nu respectă principii generale precum cel al egalității, al nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate și al transparenței.”