



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 7 iulie 2016¹

Cauza C-303/15

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.
împotriva
G. M.
M. S.

[cerere de decizie preliminară formulată de

Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia)]

„Procedură de notificare pentru reglementări tehnice — Reglementări tehnice în sectorul jocurilor de noroc — Obligația statelor membre de a notifica proiectele de reglementări tehnice Comisiei — Consecințele neîndeplinirii obligației de notificare”

I – Introducere

1. În dreptul polonez, pot organiza jocuri de ruletă, de cărți, de zaruri și jocuri automate numai titularii unei autorizații de exploatare a unui cazinou („cerința privind autorizarea”). Mai mult, există o restricție care impune ca jocurile de ruletă, de cărți, de zaruri și jocurile automate să fie organizate doar în cazinouri (denumită în continuare „restricția privind locația”).
2. Intimații din procedura principală au fost acuzați de exploatarea unor automate de jocuri de tip „slot machine” în baruri, fără autorizație. În apărarea lor, ei susțin că cerința privind autorizarea constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34² care nu a fost notificată Comisiei. Prin urmare, nu poate fi invocată împotriva lor de către autoritățile poloneze.
3. Faptul că cerința privind autorizarea nu a fost notificată Comisiei nu este contestat. Prin întrebarea sa, instanța națională solicită clarificarea consecințelor pe care le are lipsa acestei notificări. Totuși, înainte de analizarea consecințelor respective, trebuie să abordăm o chestiune preliminară, și anume: cerința privind autorizarea constituie o „reglementare tehnică”? În cazul unui răspuns negativ, nu există obligația de notificare.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207). Cuvintele „și al normelor privind serviciile societății informaționale” au fost adăugate în titlul directivei prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 de modificare a Directivei 98/34/CE de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282).

4. În conformitate cu solicitarea Curții de Justiție, prezentele concluzii se limitează la analizarea chestiunii preliminare menționate și a întrebării generale ridicate de aceasta: în ce măsură trebuie să se considere că regimurile de autorizare pentru anumite tipuri de activități, și anume servicii, intră sub incidența obligației de notificare pentru „reglementări tehnice” aplicabile produselor, și anume bunurilor?

II – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Directiva 98/34

5. Articolul 1 cuprinde o serie de definiții relevante:

„(1) «produs» – orice produs fabricat industrial și orice produs agricol, inclusiv produsele de pescărie;

(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.

[...]

(3) «specificație tehnică» – o specificație inclusă într-un document care stabilește caracteristicile unui produs, cum ar fi nivelele de calitate, performanță, securitate sau dimensiunile, inclusiv cerințele care se aplică produsului cu privire la numele sub care acesta este comercializat, terminologia, simbolurile, încercările și metodele de încercare, ambalarea, marcarea sau etichetarea și procedurile pentru evaluarea conformității.

[...]

(4) «alte cerințe» – o cerință alta decât specificațiile tehnice, impusă unui produs în scopul protejării, în special a consumatorilor sau a mediului, și care afectează ciclul de viață al produsului după punerea sa pe piață, cum ar fi condițiile de utilizare, reciclare, reutilizare sau de îndepărtare a acestuia, atunci când aceste condiții pot influența semnificativ compoziția sau natura produsului ori comercializarea acestuia;

(5) «norme pentru servicii» – cerințe de natură generală referitoare la inițierea și desfășurarea activităților de prestări de servicii în sensul alineatului (2), în special prevederi referitoare la prestatorul de servicii, la servicii și la beneficiarul serviciilor, exclusiv normele care nu se referă în mod special la serviciile definite la alineatul respectiv.

[...]

(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.”

6. Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 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.

[...]”

B – *Dreptul național*

7. Articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc poloneză³ prevede:

„Pentru organizarea jocurilor de ruletă, de cărți, de zaruri și a jocurilor automate este necesară o concesiune de exploatare a unui cazinou.”

8. Potrivit articolului 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc poloneză⁴:

„Jocurile de ruletă, de cărți, de zaruri și jocurile automate pot fi organizate doar în cadrul cazinourilor.”

III – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

9. G. M. și M. S., intimații din procedura principală, au fost acuzați de exploatarea unor automate de jocuri de tip „slot machine” în baruri din Polonia, în lipsa concesiunii necesare de exploatare a unui cazinou, cu încălcarea cerinței privind autorizarea prevăzute la articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc.

10. Instanța națională a statuat în primă instanță că cerința privind autorizarea constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34. Întrucât cerința privind autorizarea nu a fost comunicată Comisiei, instanța națională de prim grad de jurisdicție a concluzionat că ea nu este aplicabilă intimaților. În sprijinul acestei concluzii, aceasta a făcut referire la hotărârea pronunțată de Curte în cauza Fortuna⁵. În Hotărârea Fortuna, Curtea a statuat printre altele că articolul 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc (și anume, restricția privind locația) constituie o „reglementare tehnică”.

11. Hotărârea instanței de prim grad de jurisdicție a fost atacată de autoritatea competentă poloneză (Naczelnik Urzędu Celnego I w Łodzi) (directorul Biroului Vamal din Łódź) (denumită în continuare „NUC”) la Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź). Acesta din urmă cunoaște jurisprudența Curții potrivit căreia neîndeplinirea obligației de comunicare a reglementărilor tehnice Comisiei are drept rezultat faptul că reglementările respective nu pot fi invocate împotriva

3 — Dz. U. din 2009, nr. 201, actul 1540.

4 — Versiunea aplicabilă la data faptelor. Textul dispoziției în cauză a fost modificat între timp.

5 — Hotărârea din 19 iulie 2012, Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495).

particularilor⁶. Totuși, instanța națională are îndoieli legate de aspectul dacă raționamentul este valabil în cazul cerinței privind autorizarea, dată fiind natura specială a sectorului în cauză (jocuri de noroc). Având în vedere aceste îndoieli, instanța națională a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 8 alineatul (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 informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207) poate fi interpretat în sensul că permite efecte diferențiate ale nenotificării unor reglementări care se consideră că au caracter tehnic, și anume, în cazul reglementărilor privind libertăți care nu sunt supuse restricțiilor prevăzute la articolul 36 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, nenotificarea ar trebui să aibă drept efect faptul că acestea nu pot fi aplicate într-un caz concret dedus judecății, în timp ce, în cazul reglementărilor privind libertăți care sunt supuse restricțiilor prevăzute la articolul 36 din tratat, instanța națională, care este în același timp o instanță a Uniunii, este autorizată să aprecieze dacă, în pofida nenotificării, reglementările menționate sunt conforme cu cerințele prevăzute la articolul 36 din tratat și pot fi aplicate?”

12. Au depus observații scrise NUC, care este apelant în procedura principală, G. M., unul dintre intimatii din procedura principală, Comisia și guvernele polonez, belgian, elen și portughez. NUC, G. M., guvernele polonez și belgian, precum și Comisia au prezentat observații orale în cadrul ședinței din 20 aprilie 2016.

IV – **Apreciere**

A – *Introducere*

13. În conformitate cu solicitarea Curții de Justiție, prezentele concluzii se limitează la analiza chestiunii preliminare dacă cerința privind autorizarea constituie o „reglementare tehnică”.

14. În opinia noastră, răspunsul este negativ. Propunem Curții două raționamente prin care poate ajunge la această concluzie.

15. *Primul* raționament decurge după cum urmează: după stabilirea diferitor categorii de „reglementări tehnice” potrivit Directivei 98/34 (secțiunea B) și o prezentare concisă a jurisprudenței relevante a Curții (secțiunea C.1), se sugerează faptul că cerințele privind autorizarea prealabilă nu sunt „reglementări tehnice” (secțiunea C.2). În măsura în care cerința privind autorizarea poate fi separată de restricția privind locația, considerăm că cea dintâi nu este o „reglementare tehnică” care trebuie să fie notificată, chiar dacă cea din urmă este o asemenea reglementare în cazul căreia este necesară notificarea (secțiunea C.3).

16. Prin *al doilea* raționament (secțiunea E) Curtea ar ajunge poate mai departe. Totuși, în opinia noastră, este utilă prezentarea sa. Acest argument alternativ invită Curtea să reconsidere extinderea îngrijorătoare continuă a noțiunii „alte cerințe” asupra reglementării serviciilor în general și asupra regimurilor de autorizare prealabilă pentru servicii în special. Dacă nu este controlată, această extindere va conduce probabil la impunerea unei obligații generale de notificare *de facto* și în cazul serviciilor, singurul temei al extinderii respective fiind faptul că normele referitoare la servicii ar putea avea efecte tangențiale asupra produselor utilizate pentru prestarea serviciilor în cauză. În opinia noastră, o asemenea evoluție este problematică. Ea ar trebui să fie evitată.

6 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

B – Diferitele categorii de „reglementări tehnice”

17. Noțiunea „reglementare tehnică” de la articolul 1 alineatul (11) din Directiva 98/34 acoperă patru categorii de măsuri. Aceste categorii sunt (i) „specificările tehnice”, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (3) din directivă, (ii) „alte cerințe”, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (4) din directivă, și (iii) „actele [...] care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs”, menționate la articolul 1 alineatul (11) din directivă. În plus, există de asemenea (iv) anumite norme și restricții legate de serviciile societății informaționale⁷, dar care nu sunt relevante în prezenta cauză.

18. În ceea ce privește punctul (i), cerința privind autorizarea aflată în discuție în prezenta cauză nu intră în această categorie, întrucât ea nu se referă la produse utilizate în contextul jocurilor de noroc sau la ambalajul lor ca atare și, în consecință, nu „stabilesc caracteristicile acestora”⁸.

19. În cazul punctului (iii), pentru a se încadra în această categorie, o măsură națională trebuie să aibă un domeniu de aplicare care depășește o limitare legată de anumite utilizări posibile ale produsului în cauză și este destinat să acopere măsurile care nu permit nicio altă utilizare rezonabilă a produsului decât una pur marginală⁹. Nu este cazul cerinței privind autorizarea. Ea nu interzice complet utilizarea oricăror produse, ci supune utilizarea lor unor condiții prealabile.

20. În ceea ce privește punctul (ii), această categorie acoperă în special măsurile care au drept scop protecția consumatorilor și care au efecte asupra ciclului de viață al unui produs. Sfera acestei categorii este mai puțin clară și este analizată în detaliu în secțiunea următoare.

C – Noțiunea „alte cerințe” și regimurile de autorizare

1. Jurisprudența privind „reglementările tehnice” în sectorul jocurilor de noroc

21. Există mai multe hotărâri în care Curtea a analizat aplicarea Directivei 98/34 în sectorul jocurilor de noroc: Hotărârea Lindberg¹⁰, Hotărârea Comisia/Grecia¹¹, Hotărârea Fortuna¹², Hotărârea Berlington¹³ și Hotărârea Ince¹⁴. Toate aceste hotărâri sunt relevante pentru interpretarea noțiunii „alte cerințe”. Ele vor fi prezentate pe scurt mai jos.

a) Hotărârea Lindberg

22. Hotărârea Lindberg privește interzicerea în Suedia a organizării jocurilor de noroc pentru care sunt utilizate anumite aparate de joc [lyckohjulsspel (roata norocului)]. În hotărârea sa, Curtea a statuat că interdicția respectivă ar putea constitui o „altă cerință” sau o măsură „care interzice fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs”. Pentru a se încadra în cea din urmă categorie,

7 — Serviciile societății informaționale sunt singurele tipuri de servicii care intră în mod direct în domeniul de aplicare al Directivei 98/34 [definit la articolul 1 alineatele (2), (5) și (11) din cuprinsul său].

8 — Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punctele 59 și 60), și Hotărârea din 19 iulie 2012, Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, punctul 29).

9 — Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punctul 77).

10 — Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

11 — Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, EU:C:2006:673).

12 — Hotărârea din 19 iulie 2012, Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495).

13 — Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Ungaria și alții (C-98/14, EU:C:2015:386).

14 — Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72).

interdicția trebuie „să nu permită nicio altă utilizare care poate fi atribuită în mod rezonabil produsului în cauză decât una pur marginală”. Pentru a constitui o „altă cerință”, măsura ar trebui să influențeze considerabil compoziția sau natura produsului ori comercializarea sa. Calificarea măsurii a fost lăsată în final la aprecierea instanței naționale¹⁵.

23. În cauza Lindberg, a fost adresată Curții și întrebarea dacă prezintă relevanță faptul că interdicția a înlocuit o cerință privind autorizarea. Curtea a statuat că, dacă măsura națională ar fi fost o cerință privind autorizarea, iar nu o interdicție, ea nu ar fi constituit o „reglementare tehnică”. În acest sens, Curtea a citat din jurisprudența sa potrivit căreia „nu reprezintă o reglementare tehnică prevederile naționale care se limitează la stabilirea de condiții pentru înființarea de companii, cum ar fi prevederile care supun exercitarea unei activități profesionale unei autorizări prealabile”¹⁶.

b) *Hotărârea Comisia/Grecia*

24. Obiectul acestei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a fost o lege elenă care impune o interdicție generală privind jocurile electrice și electronice în afara cazinourilor. Curtea a statuat că interdicția este o „reglementare tehnică”¹⁷. Deși nu a afirmat aceasta în mod explicit, Curtea pare să fi considerat că măsura elenă a avut o influență considerabilă asupra comercializării și a constituit o „altă cerință” în sensul articolului 1 alineatul (11) din Directiva 98/34¹⁸. Poziția menționată este susținută de hotărârea ulterioară în cauza Berlington (a se vedea mai jos), în care Curtea a statuat că interdicția de a exploata jocuri de tip „slot machine” în afara cazinourilor este o „altă cerință”, făcând referire la Hotărârea Comisia/Grecia¹⁹.

c) *Hotărârea Fortuna*

25. Hotărârea Fortuna privește de asemenea Legea privind jocurile de noroc poloneză, aceeași lege care face obiectul prezentei cauze. În Hotărârea Fortuna, Curtea a statuat că restricția privind locația, prevăzută la articolul 14 alineatul 1 din Legea poloneză privind jocurile de noroc, care permite doar cazinourilor să organizeze jocuri automate, constituie o „reglementare tehnică”. Din nou, deși nu se precizează în mod expres, se pare că s-a considerat că restricția privind locația are o influență semnificativă asupra comercializării și, pentru acest motiv, constituie o „altă cerință”²⁰.

26. Hotărârea Fortuna se referă și la anumite dispoziții tranzitorii din Legea privind jocurile de noroc. Aceste dispoziții tranzitorii au impus în esență o perioadă de amânare în cazul autorizațiilor existente pentru realizarea activităților legate de jocuri automate cu câștiguri reduse (altfel spus, au interzis emiterea unor noi autorizații sau prelungirea ori modificarea autorizațiilor existente). Curtea a statuat că dispozițiile tranzitorii au impus condiții susceptibile să afecteze comercializarea aparatelor de jocuri automate cu câștiguri reduse. Ca atare, ele ar putea constitui „alte cerințe” în măsura în care au

15 — Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punctele 77 și 78).

16 — Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, punctele 87 și 88).

17 — În memoriile sale din cauza respectivă, Grecia nu a contestat faptul că măsura a fost o „reglementare tehnică” notificată. Curtea a făcut referire la Hotărârea Lindberg în general în sprijinul concluziei sale potrivit căreia măsura constituie o „reglementare tehnică”: Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, EU:C:2006:673, punctul 61).

18 — Spre deosebire de o simplă interdicție a utilizării. Totuși, memoriile scrise ale Comisiei în cauza respectivă sugerează că, în opinia sa, măsura a stabilit o interdicție privind utilizarea.

19 — Mai mult, posibilitatea organizării jocurilor în anumite locuri pare să constituie mai mult decât o simplă „utilizare marginală” și, prin urmare, nu ar echivala cu o interdicție în sensul articolului 1 alineatul (11) din Directiva 98/34. A se vedea în acest sens punctul 19 de mai sus și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, punctele 63-65), care oferă ca exemplu de „utilizare marginală” folosirea unui aparat de jocuri ca opritor de ușă.

20 — A se vedea notele de subsol 18 și 19 de mai sus, precum și textul corespunzător.

influențat în mod semnificativ natura sau comercializarea acestor aparate. Sarcina analizării celei din urmă condiții a fost lăsată instanței naționale. Această poziție se află în contrast cu restricția privind locația, în contextul căreia Curtea a statuat (implicit) asupra noțiunii „influență semnificativă” și nu a lăsat-o la aprecierea instanței naționale.

d) Hotărârea *Berlington*

27. Hotărârea *Berlington* are ca obiect o mărire de cinci ori a valorii taxelor aplicabile în cazul jocurilor de tip „slot machine” și o interdicție privind exploatarea jocurilor de tip „slot machine” în afara cazinourilor. În hotărârea sa, Curtea a statuat că majorarea taxelor nu constituie o „reglementare tehnică *de facto*”, întrucât nu este însoțită de nicio „specificație tehnică” și de nicio „altă cerință”²¹.

28. De asemenea, Curtea a confirmat în mod expres că restricția privind organizarea anumitor jocuri de noroc în cazinouri „constituie o «reglementare tehnică» în sensul articolului 1 alineatul (11) din directivă, în măsura în care poate influența în mod semnificativ natura sau comercializarea produselor utilizate în acest context [...]. Or, o interdicție de exploatare a jocurilor de tip «slot machine» în afara cazinourilor [...] poate influența în mod semnificativ comercializarea acestor aparate [...], prin reducerea modalităților de exploatare a lor”²².

e) Hotărârea *Ince*

29. Hotărârea *Ince* se referă la o dispoziție din Tratatul de stat privind jocurile de noroc german care reglementează organizarea și intermedierea de pariuri sportive. S-a considerat că Tratatul de stat conține anumite dispoziții care pot fi calificate drept „norme pentru servicii” în sensul articolului 1 alineatul (5) din Directiva 98/34. Totuși, alte dispoziții din Tratatul de stat, cum ar fi cele „care stabilesc obligația de a obține o autorizație pentru organizarea sau pentru colectarea de pariuri sportive”, nu constituie „reglementări tehnice”. Curtea a ajuns la această concluzie utilizând aceeași formulă ca în Hotărârea *Lindberg* privind autorizațiile (a se vedea punctul 23 de mai sus).

2. Regimurile de autorizare nu sunt „alte cerințe”

30. Atât în Hotărârea *Lindberg*, cât și în Hotărârea *Ince* se precizează în mod clar că regimurile de autorizare prealabilă nu constituie „reglementări tehnice”. Prin urmare, *a fortiori*, ele nu constituie alte cerințe în sensul articolului 1 alineatul (4) din Directiva 98/34.

31. Originea acestei afirmații se găsește în final în hotărârea pronunțată de Curte în cauza *CIA Security*²³. În cauza respectivă, Curtea a fost întrebată dacă cerința conform dreptului belgian privind autorizarea prealabilă pentru exploatarea unei firme de securitate²⁴ este o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 83/189²⁵, predecesoarea Directivei 98/34. Curtea a statuat că răspunsul este negativ, întrucât noțiunea „specificație tehnică” (aflată în centrul definiției reglementării tehnice potrivit Directivei 83/189) nu se aplică în cazul dispozițiilor „care prevăd condițiile pentru înființarea firmelor de securitate”²⁶.

21 — Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington* Ungaria și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctele 93-97).

22 — Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington* Ungaria și alții (C-98/14, EU:C:2015:386, punctele 98 și 99).

23 — Hotărârea din 30 aprilie 1996, *CIA Security International* (C-194/94, EU:C:1996:172).

24 — Cerința a fost formulată după cum urmează: „Doar persoanele care au fost autorizate în prealabil de Home Affairs Ministry (Ministerul Afacerilor Interne) pot să exploateze o firmă de securitate. Autorizația se acordă doar în cazul în care firma îndeplinește cerințele prevăzute în prezenta lege și condițiile privind mijloacele financiare și echipamentele tehnice stabilite prin decret regal [...]”

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

26 — A se vedea și Hotărârea din 8 martie 2001, *van der Burg* (C-278/99, EU:C:2001:143, punctul 20), care a stabilit că „metodele de comercializare” (*in casu*, normele privind publicitatea) nu intră în sfera noțiunii „reglementare tehnică”.

32. Hotărârea CIA Security potrivit căreia un regim de autorizare prealabilă nu constituie o „reglementare tehnică” a fost aplicată expres între timp în contextul Directivei 98/34 (fiind utilizată formularea citată la punctul 23)²⁷. Prin urmare, ea este în mod clar relevantă pentru modul în care noțiunea „alte cerințe” trebuie să fie interpretată potrivit noii directive. În continuare, vom face referire la regula care exclude regimurile de autorizare prealabilă din sfera noțiunii „reglementări tehnice” sub denumirea „excepția privind autorizarea CIA”.

33. Hotărârea Fortuna a pus probabil sub semnul întrebării excepția privind autorizarea CIA. În Hotărârea Fortuna, Curtea a admis că anumite dispoziții tranzitorii din Legea privind jocurile de noroc ar putea constitui „alte cerințe”.

34. Faptul că Hotărârea Fortuna a respins excepția privind autorizarea CIA este unul dintre argumentele invocate de Comisie în observațiile sale scise și orale. Comisia susține că cerința privind autorizarea constituie o „reglementare tehnică” din perspectiva Hotărârii Fortuna²⁸.

35. Nu suntem de acord. Considerăm că Hotărârea Fortuna nu a avut drept scop respingerea excepției privind autorizarea CIA. Potrivit excepției privind autorizarea CIA, *cerințele referitoare la autorizarea prealabilă* nu sunt „reglementări tehnice”. Dimpotrivă, Hotărârea Fortuna are ca obiect o *amânare a autorizărilor* – altfel spus, autorizațiile erau necesare, dar în perioada de amânare niciuna nu avea să fie acordată²⁹. Prin urmare, se poate face distincție între situația din cauza Fortuna și cea din prezenta cauză.

36. Mai mult, faptul că Hotărârea Fortuna nu a urmărit să pună sub semnul întrebării excepția privind autorizarea CIA este confirmat de hotărârea mai recentă în cauza Ince, care a aplicat în mod expres excepția menționată³⁰.

37. În sfârșit, ca o observație mai generală, totul depinde foarte mult de calificarea unei măsuri ca „reglementare tehnică”. Dacă măsura nu este o „reglementare tehnică”, nu este necesară notificarea sa. Dacă este o asemenea reglementare, ea trebuie să fie notificată, în caz contrar fiind inaplicabilă. Cu scuzele de rigoare pentru jocul de cuvinte legat de domeniul jocurilor de noroc, în acest context cu „mize mari”, excepția privind autorizarea CIA are marele merit de a fi o normă clară și ușor de aplicat. Revocarea sa și aplicarea în cazul regimurilor de autorizare a criteriului dacă ele au o influență semnificativă asupra compoziției, naturii sau comercializării unui produs are implicații imense din perspectiva securității juridice. În opinia noastră, aceasta nu a putut fi intenția Curții atunci când a pronunțat Hotărârea Fortuna.

3. Aplicarea în prezenta cauză

38. Potrivit cerinței privind autorizarea, „pentru organizarea jocurilor de ruletă, de cărți, de zaruri și a jocurilor automate este necesară o concesiune de exploatare a unui cazinou”. În opinia noastră, dacă expresia „de exploatare a unui cazinou” ar fi lipsit din această propoziție, nu există nicio îndoială că excepția privind autorizarea CIA ar fi fost aplicabilă în prezenta cauză. Dispoziția ar fi în afara sferei noțiunilor „alte cerințe” și, mai general, „reglementare tehnică”.

27 — În primul rând, în Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 45).

28 — Hotărârea din 19 iulie 2012, Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, în special punctul 36 și următoarele).

29 — Sau prelungită ori modificată.

30 — Punctul 76 din Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72) precizează: „[...] dispozițiile care stabilesc obligația de a obține o autorizație pentru organizarea sau pentru colectarea de pariuri sportive, precum și imposibilitatea de a elibera o astfel de autorizație operatorilor privați [...] nu constituie «reglementări tehnice» [...] dispozițiile naționale care se limitează să prevadă condițiile de stabilire a întreprinderilor sau de prestare a serviciilor de către acestea precum dispozițiile care supun exercitarea unei activități profesionale unei autorizații nu constituie reglementări tehnice în sensul dispoziției amintite.”

39. Expresia descriptivă, de calificare, „de exploatare a unui cazinou” tulbură apele. Comisia susține în esență că expresia menționată creează o legătură strânsă între „cerința privind autorizarea” și „restricția privind locația”. Întrucât cea din urmă este o „reglementare tehnică”, după cum se precizează în Hotărârea Fortuna, și cea dintâi trebuie să fie o asemenea reglementare.

40. Nu suntem de acord pentru motivele care urmează.

41. În primul rând, regimurile de autorizare prealabilă pentru servicii de tipul celor din prezenta cauză presupun adesea condiții și limitări de fond³¹. Este posibil ca aceste condiții și limitări de fond să constituie „reglementări tehnice” și să trebuiască să fie notificate ca atare. Totuși, considerăm că respectivele condiții și limitări nu „contaminează” automat cerința privind autorizarea în sine³². Astfel, dimpotrivă, valoarea practică a excepției privind autorizarea CIA ar fi compromisă, iar domeniul de aplicare al cerinței privind notificarea din Directiva 98/34 ar putea fi extins în mod potențial considerabil. După cum am menționat mai sus, o asemenea evoluție ar pune sub semnul întrebării validitatea unei serii de regimuri de autorizare prealabilă pentru servicii, generând o insecuritate juridică semnificativă.

42. În al doilea rând, NUC a confirmat în cadrul ședinței că nu există proceduri separate pentru obținerea unei autorizații sau a unui „permis preliminar” potrivit articolului 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc și obținerea unei concesiuni de exploatare a unui anumit cazinou potrivit articolului 14 alineatul 1 din aceeași lege. Totuși, NUC a confirmat de asemenea că nu există identitate între cerința privind autorizarea și restricția privind locația. De exemplu, este posibilă constatarea unei încălcări a restricției privind locația prin audituri *ex post* fără retragerea automată a autorizației persoanei care exploatează cazinoul.

43. Mai mult, în cadrul ședinței, guvernul polonez a afirmat că restricția privind locația de la articolul 14 alineatul (1) nu trebuie să fie considerată un element al procedurii de autorizare. Dimpotrivă, restricția privind locația, în combinație cu Codul penal, urmărește sancționarea organizării jocurilor de noroc, de exemplu în baruri și în restaurante.

44. Având în vedere aceste observații, în opinia noastră, este clar faptul că cerința privind autorizarea și restricția privind locația au domenii de aplicare și funcții diferite și nu pot fi tratate amândouă pur și simplu ca „reglementări tehnice” pentru motivul că există între ele o presupusă „legătură strânsă”.

45. În al treilea rând, preocuparea principală a Comisiei legată de cerința privind autorizarea este aceea că ea face referire în mod expres la restricția privind locația, prin expresia „de exploatare a unui cazinou”. Totuși, considerăm că nu este clar dacă expresia în cauză presupune că cerința privind autorizarea impune limitări suplimentare, geografice sau de altă natură, care depășesc restricția privind locația. În final, aceasta este o problemă de interpretare a dreptului național, care trebuie să fie soluționată de instanța națională³³. Fără a anticipa interpretarea respectivă, dacă instanța națională va concluziona că expresia „de exploatare a unui cazinou” nu impune limitări care depășesc restricția privind locația, cerința privind autorizarea nu trebuie să fie considerată o „reglementare tehnică”.

31 — De exemplu, în prezenta cauză, articolul 15 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc impune limite referitoare la numărul de cazinouri care pot fi deschise într-o anumită zonă în funcție de numărul de locuitori.

32 — A se vedea prin analogie Hotărârea din 8 martie 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143, punctul 21). Această hotărâre are ca obiect o interdicție privind publicitatea pentru promovarea unor echipamente radio care nu îndeplineau anumite cerințe și pentru care a fost obținută aprobarea prealabilă. Curtea a statuat că existența unei „relații directe” între interdicție și cerințele tehnice pe care trebuia să le îndeplinească echipamentul radio nu este suficientă pentru a aduce interdicția în domeniul de aplicare al directivei.

33 — Se pare că există o jurisprudență națională semnificativă în domeniul respectiv, care poate să clarifice relația dintre articolul 6 alineatul 1 și articolul 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc. Analizarea corpului respectiv de jurisprudență nu este sarcina Curții, iar aceste concluzii se bazează pe observațiile scrise și orale ale părților din prezenta cauză.

46. Scopul cerinței privind notificarea din Directiva 98/34 este „monitorizarea preventivă pentru protejarea liberei circulații a mărfurilor”³⁴, și anume permiterea evaluării *ex ante* a restricțiilor potențiale care limitează libera circulație a mărfurilor. Restricția privind locația în forma sa prezentă a fost notificată și evaluată. Notificarea altor dispoziții care pur și simplu fac referire la restricția privind locația, cum pare să fie situația în cazul cerinței privind autorizarea, nu ar servi mai mult scopului directivei³⁵.

47. Prin analogie, potrivit unei jurisprudențe constante, Directiva 98/34 nu impune obligația notificării unei măsuri naționale „care reproduce sau înlocuiește, fără a adăuga cerințe noi sau suplimentare, reglementările tehnice existente care [...] au fost notificate în mod corespunzător”³⁶.

48. Pe scurt, faptul că articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc creează cerința privind autorizarea, dar face referire simultan la restricția privind locația, nu este de ajutor. Totuși, în opinia noastră, introducerea pe acest temei a cerinței privind autorizarea în domeniul de aplicare al Directivei 98/34, cu toate implicațiile acestui fapt, nu este justificată.

D – Concluzie

49. Având în vedere considerațiile de mai sus și sub rezerva interpretării de către instanțele naționale a legăturii dintre articolul 6 alineatul 1 și articolul 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc, considerăm că o normă națională cum este cerința privind autorizarea prevăzută la articolul 6 alineatul 1 din legea menționată nu constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34.

E – Abordare în subsidiar

50. Fără a aduce atingere celor de mai sus și în cazul în care Curtea va concluziona că cerința privind autorizarea și restricția privind locația nu pot fi separate în modul pe care îl propunem sau că excepția privind autorizarea CIA trebuie să fie reexaminată mai general din perspectiva Hotărârii Fortuna, devine necesară o analiză mai detaliată a definiției noțiunii „reglementare tehnică” și în special a noțiunii „alte cerințe”.

1. „Alte cerințe” – critică

51. Avem rezerve puternice legate de extinderea noțiunii „alte cerințe” la regimurile de autorizare prealabilă pentru servicii, care este propusă în esență în prezenta cauză. Prezentăm mai jos principalele noastre motive de preocupare.

52. În primul rând, există riscul unei extinderi excesive și imprevizibile a domeniului de aplicare al cerinței privind notificarea.

53. O măsură constituie o „altă cerință” dacă ea este „impusă unui produs” și afectează „condițiile de utilizare” a produsului respectiv într-un mod care poate „influența semnificativ” „comercializarea” sa.

34 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 20 martie 1997, Bic Benelux (C-13/96, EU:C:1997:173, punctul 19), și Hotărârea din 6 iunie 2002, Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343, punctul 34). A se vedea și considerentele (2)-(7) ale Directivei 98/34.

35 — Existența unor relații și legături între diferite dispoziții din dreptul național este un lucru obișnuit și adesea este imposibilă înțelegerea unor dispoziții izolate fără interpretarea lor în contextul întregului text legislativ. Acesta este motivul pentru care proiectele de reglementări tehnice trebuie să fie notificate împreună cu întregul proiect de instrument legislativ (Hotărârea din 16 septembrie 1997, Comisia/Italia, C-279/94, EU:C:1997:396, punctele 39-41). Totuși, o asemenea interconectare nu transformă celelalte dispoziții în reglementări tehnice.

36 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 iunie 1999, Colim (C-33/97, EU:C:1999:274, punctul 22); în domeniul legislației privind jocurile de noroc, a se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, punctul 46).

54. Măsurile care reglementează prestarea serviciilor vor avea întotdeauna o influență indirectă asupra mărfurilor. Prestarea oricărui serviciu implică utilizarea unor produse la un moment dat. Șoferii de taxi utilizează automobile, operatorii de stații radio utilizează echipamente de sunet, contabilii utilizează calculatoare, iar avocații utilizează stilouri, hârtie și ocazional cărți de drept. Mai mult, toată lumea utilizează computere pentru aproape orice tip de serviciu prestat în prezent. În toate aceste situații, se poate susține oricând că stabilirea unei cerințe privind autorizarea în cazul unui anumit serviciu va reduce numărul prestatorilor de servicii, reducând astfel indirect cantitatea de produse utilizate pentru prestarea lor și afectând astfel vânzările produselor respective. Pe scurt, stabilirea unei cerințe privind autorizarea prealabilă pentru prestarea oricăruia dintre serviciile menționate mai sus va afecta în mod tangențial consumul produselor utilizate.

55. Aceasta înseamnă că regimurile de autorizare prealabilă constituie în toate situațiile respective „alte cerințe” care sunt supuse notificării? În opinia noastră, este clar că răspunsul trebuie să fie negativ. Dar atunci unde trebuie să fie stabilită limita?

56. G. M. a afirmat în cadrul ședinței că vânzările de automate de jocuri au scăzut semnificativ de la introducerea cerinței privind autorizarea.

57. Totuși, sensul noțiunii „alte cerințe” nu poate fi redus la problema volumului vânzărilor. Motivul este în primul rând că definiția noțiunii „alte cerințe” face referire în mod expres la „comercializare” (iar nu la vânzări) și include alte condiții importante, în special ca măsurile să fie „impuse unui produs”. Un alt motiv este că regimurile de autorizare prealabilă pentru servicii afectează întotdeauna volumul vânzărilor în cazul unui anumit produs. Condiționarea unei cerințe privind notificarea de o apreciere *ex ante* a aspectului dacă măsura va avea o influență semnificativă asupra vânzărilor este, în opinia noastră, fie o modalitate de a genera insecuritate juridică excesivă legată de identificarea măsurilor care sunt de fapt supuse notificării³⁷, fie pur și simplu o invitație de a notifica absolut totul Comisiei³⁸. Este suficient să analizăm cauza Fortuna în sine pentru a dovedi această lipsă a securității juridice. Cauza menționată a condus la pronunțarea unei serii de hotărâri naționale contradictorii referitoare la modul în care trebuie să fie aplicat criteriul „influenței semnificative”³⁹.

58. În al doilea rând, efectele secundare ale unei aprecieri incorecte a obligației de notificare constituie un motiv în plus pentru maximizarea securității juridice prin definiția noțiunii „reglementare tehnică”. Aceasta este situația în special având în vedere „consecințele directe și grave”⁴⁰ pe care le poate avea inaplicabilitatea anumitor norme asupra relațiilor dintre particulari, și anume, entități care nu au

37 — După cum a arătat avocatul general Jacobs, „necesitatea unei aprecieri prealabile a efectului unei măsuri ar face să fie mai puțin ușoară identificarea măsurilor vizate” [a se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, punctul 35)]. Preocupări similare sunt adesea exprimate în contextul articolului 34 TFUE și al utilizării unui „criteriu al accesului pe piață” pentru stabilirea aplicabilității dispoziției menționate. A se vedea de exemplu Gormley, L., „Two years after Keck”, *Fordham International Law Journal* nr. 19, 1996, p. 882-883, și Snell, J., „The notion of market access: a concept or a slogan”, *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, p. 437-459.

38 — Comisia a admis în cadrul ședinței că cel puțin al doilea scenariu este indezirabil.

39 — A se vedea hotărârea Wojewódzki Sąd Administracyjny, Gdańsk (Curtea Administrativă de Apel Regională din Gdańsk) din 19 noiembrie 2012 (III SA/Gd 546/12), în care s-a considerat că articolele menționate, 129, 135 și 138 din Legea privind jocurile de noroc (dispozițiile tranzitorii citate în Hotărârea Fortuna), erau norme tehnice, întrucât exercitau o influență semnificativă asupra naturii și a comercializării produselor în cauză (automate de jocuri cu câștiguri limitate). Această hotărâre a fost anulată de Naczelny Sąd Administracyjny (Curtea Administrativă Supremă) într-o hotărâre din 5 noiembrie 2015 (II GSK 1632/15) pentru motivul că dispozițiile tranzitorii nu modificau situația juridică a părților (considerând de asemenea că articolul 6 din Legea privind jocurile de noroc nu era o normă tehnică); a se vedea hotărârea Wojewódzki Sąd Administracyjny, Szczecin (Curtea Administrativă de Apel Regională din Szczecin) din 9 octombrie 2015 (II SA/Sz 396/15), în care s-a considerat că articolul 135 din Legea privind jocurile de noroc nu era o normă tehnică. Hotărârea Wojewódzki Sąd Administracyjny, Wrocław (Curtea Administrativă de Apel Regională din Wrocław) din 4 octombrie 2013 (III SA/Wr 373/13), confirmată în Hotărârea II GSK 181/14 din 25 noiembrie 2015.

40 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:25, punctul 47).

legătură cu neîndeplinirea inițială a obligației de notificare. Hotărârea CIA Security citată mai sus ilustrează acest argument. Cauza menționată a avut ca obiect un litigiu civil dintre doi particulari. Faptul că una dintre părțile respective nu a avut posibilitatea să invoce în apărarea sa o „reglementare tehnică” întrucât ea nu a fost notificată a afectat semnificativ rezultatul litigiului⁴¹.

59. În al treilea rând, pe lângă impactul său asupra raporturilor de drept privat, statele membre au antecedente în ceea ce privește neîndeplinirea obligației de notificare a măsurilor și această omisiune a fost invocată în împrejurări destul de surprinzătoare, în afara oricărei legături perceptibile cu domeniul de aplicare inițial al măsurii naționale în cauză. De exemplu, lipsa notificării unei măsuri a fost invocată pentru evitarea răspunderii penale⁴².

60. Consecințele lipsei notificării prezentate mai sus nu au fost întâmpinate cu entuziasm general, ca să nu spunem mai mult⁴³. Este probabil ca extinderea noțiunii „alte cerințe” astfel încât să includă cerințe care se referă în principal la servicii (iar nu la mărfuri), în special regimuri de autorizare prealabilă și cerințe privind locația⁴⁴, să sporească numărul unor asemenea scenarii.

61. În al patrulea rând, în anii '80 Curtea s-a confruntat cu o situație gravă de „denaturare a liberei circulații”. Tot felul de măsuri naționale care reglementau modul de comercializare a produselor erau contestate în fața instanțelor naționale pentru motivul că afectau vânzările. În realitate, multe dintre măsurile naționale în cauză nu urmăreau să reglementeze mărfurile în sine, ci mai degrabă modul de comercializare a acestora⁴⁵. Reacția Curții la asemenea cauze este reprezentată în parte de Hotărârea Keck⁴⁶.

62. Considerăm că există un tipar similar în cauzele care privesc Directiva 98/34. Pentru evitarea denaturării „cerinței privind notificarea” în contextul Directivei 98/34, nu trebuie să se permită extinderea necontrolată a sferei noțiunii „alte cerințe” în domeniul serviciilor pe baza faptului că măsurile naționale în domeniul prestărilor de servicii ar putea avea efecte indirecte asupra vânzărilor de produse.

63. Este adevărat că există diferențe între „denaturarea liberei circulații” în sensul TFUE și „denaturarea cerinței privind notificarea” în sensul Directivei 98/34. În special, potrivit Directivei 98/34, pentru a constitui o „altă cerință” supusă notificării, o măsură trebuie să poată avea o *influență semnificativă* asupra comercializării. Aceasta este în contrast cu lipsa oricărui prag *de minimis* în contextul articolului 34 TFUE⁴⁷.

64. Totuși, noțiunea „influență semnificativă” este foarte elastică și creează probleme suplimentare în loc să ofere o soluție concretă. Se disting în special două tipuri de probleme: conceptuale și operaționale.

41 — A se vedea și Hotărârea din 6 iunie 2002, Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343) și Hotărârea din 26 septembrie 2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496).

42 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 16 iunie 1998, Lemmens (C-226/97, EU:C:1998:296). În această cauză, s-a susținut că lipsa notificării unor reglementări tehnice referitoare la alcoolscopuri atrage inadmisibilitatea probelor într-o cauză penală având ca obiect conducerea în stare de ebrietate.

43 — Michael Dougan, „Case C-390/99, Canal Satélite Digital; Case C-159/00, Sapod Audic v. Eco-Emballages” nr. 40, 2003, *CMLRev*, p. 193-218; Weatherill S., „A Case Study in Judicial Activism in the 1990s: The Status before National Courts of Measures Wrongfully Un-notified to the Commission” în *Judicial Review in EU Law*, (editori O’Keeffe, D. și Bavasso, A.), Kluwer Law International, Țările de Jos, 2000, p. 481.

44 — Prestarea multor servicii, cum sunt serviciile de taxi (care pot include limitări legate de zone sau anumite locuri cum sunt aeroporturile), farmaciile și multe altele, poate face obiectul unor cerințe privind locația.

45 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 noiembrie 1989, B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593), Hotărârea din 14 iulie 1981, Oebel (155/80, EU:C:1981:177), și Hotărârea din 11 iulie 1985 Cinéthèque și alții (60/84 și 61/84, EU:C:1985:329).

46 — Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905).

47 — Hotărârea din 5 aprilie 1984, van de Haar și Kaveka De Meern (177/82 și 178/82, EU:C:1984:144, punctele 12-14), și Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799). Deși unele hotărâri sugerează că un astfel de prag a fost introdus pe ușa din spate, a se vedea de exemplu Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia (C-518/06, EU:C:2009:270, punctele 66-70).

65. Din punct de vedere conceptual, decizia privind aspectul dacă o dispoziție legislativă națională trebuie să fie notificată ar trebui în mod logic să fie luată atunci când se întocmește dispoziția în cauză. Este posibil să fie dificil de prevăzut la momentul respectiv dacă ea va avea sau nu va avea o „influență semnificativă” asupra comercializării. Astfel, în opinia noastră, trebuie să se decidă dacă o dispoziție are anumite caracteristici care presupun că este necesară notificarea sa *în principal* pe baza unei evaluări a calității normative a dispoziției. Ar trebui să fie posibilă, în majoritatea situațiilor, stabilirea existenței unor asemenea caracteristici *ex ante* și independent de efectele viitoare ipotetice ale dispoziției.

66. La acest element conceptual se adaugă problema operațională sau funcțională. Din punct de vedere practic, va fi dificil pentru o instanță națională, care trebuie să analizeze un motiv bazat pe lipsa notificării, să evalueze rezonabil „influența semnificativă” în mod obiectiv și cu un nivel acceptabil de încredere. Existența unor date cantitative fiabile referitoare la măsura națională relevantă nu este o certitudine și, chiar și atunci când sunt disponibile date cantitative, pragul influenței „semnificative” rămâne evaziv⁴⁸. Estimarea evoluției viitoare a măsurii naționale relevante sau abordările bazate pe intuiție conduc rapid în domeniul ipotezelor, în cel mai bun caz, sau al ghicitului în globul de cristal, în cel mai rău caz. Tabloul devine și mai complicat, în primul rând, prin faptul că o măsură poate ajunge să fie supusă notificării din cauza evoluției tiparelor comerciale și, în al doilea rând, prin faptul că este probabil ca norme similare în esență să fie supuse notificării în anumite state membre și să nu fie supuse notificării în altele, în funcție de tiparele comerciale diferite ale produsului în cauză la nivel național⁴⁹.

67. În sfârșit, în al cincilea rând, există o altă diferență importantă între obligația de notificare prevăzută de Directiva 98/34 și articolele 34 și 36 TFUE, care indică necesitatea unei precauții sporite la abordarea celei dintâi: potrivit directivei, după calificarea unei măsuri ca „altă cerință”, nu este posibilă nicio justificare. Nu se realizează niciun exercițiu de stabilire a unui echilibru. Dacă măsura nu a fost notificată, ea este pur și simplu inaplicabilă. Acest lucru contrastează cu situația reglementată de articolele 34 și 36 TFUE, în cazul căreia restricțiile privind libera circulație pot fi cel puțin potențial justificate⁵⁰.

68. Consecințele mai grave, automate ale lipsei notificării potrivit directivei trebuie să ne facă de două ori mai precauți în cea ce privește o interpretare extinsă a noțiunii „alte cerințe”. O asemenea interpretare extinsă ar putea conduce totodată la o situație destul de paradoxală în care măsurile care se consideră că sunt complet în afara domeniului de aplicare al articolului 34 TFUE sunt totuși supuse notificării și inaplicabile în urma lipsei acesteia⁵¹.

69. Având în vedere considerațiile de mai sus, prezenta cauză pare să fie un moment oportun pentru reanalizarea sensului noțiunii „alte cerințe” din Directiva 98/34 în contextul măsurilor care reglementează serviciile și care pot avea un impact asupra bunurilor.

48 — De exemplu, o reducere estimată a volumului vânzărilor de 10 % ar fi suficientă? [aceasta era reducerea estimată care rezulta din regulile din Regatul Unit privind deschiderea magazinelor duminică – a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 1989 în cauza B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593, punctul 7)].

49 — A se vedea pentru preocupări similare legate de articolul 34 TFUE, Snell, „The notion of market access: a concept or a slogan”, 2010, *Common Market Law Review*, p. 437-472, în special p. 459.

50 — Astfel, prezenta cerere de decizie preliminară a fost generată în esență de imposibilitatea realizării oricărei justificări sau a oricărui exercițiu de stabilire a unui echilibru în conformitate cu Directiva 98/34 (spre deosebire de articolele 34 și 36 TFUE).

51 — De exemplu, Curtea a statuat de mai multe ori că restricțiile privind locațiile din care pot fi vândute produsele pot fi în afara domeniului de aplicare articolului 34 TFUE [a se vedea de exemplu Hotărârile Comisia/Grecia, Banchemo și Hotărârea TK-Heimdienst [Hotărârea din 29 iunie 1995, Comisia/Grecia (C-391/92, EU:C:1995:199, punctele 11-15) (interdicția privind vânzarea de lapte prelucrat pentru sugari în afara farmaciilor limitează volumul vânzărilor, dar nu intră sub incidența normelor din tratat referitoare la libera circulație); Hotărârea din 14 decembrie 1995, Banchemo (C-387/93, EU:C:1995:439, punctul 44) (limitarea vânzării cu amănuntul a produselor din tutun la puncte de desfacere autorizate nu exclude și nu împiedică accesul produselor importate mai mult decât al produselor interne și nu intră sub incidența normelor din tratat referitoare la libera circulație), și Hotărârea din 13 ianuarie 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, EU:C:2000:12) (limitarea zonelor geografice pentru desfășurarea activității brutarilor, măcelarilor și băcanilor constituie o anumită modalitate de vânzare, dar intră sub incidența normelor referitoare la libera circulație din cauza impactului mai mare asupra importurilor)].

2. Abordarea propusă în ceea ce privește interpretarea noțiunii „alte cerințe”

a) *Text, sistem și scop*

70. Punctul de plecare și aspectul principal în cazul interpretării noțiunii „alte cerințe” în contextul de față este că Directiva 98/34 se axează foarte mult pe măsurile legate de mărfuri și libera circulație a mărfurilor, iar nu a serviciilor.

71. Predecesoarea sa, Directiva 83/189, prevedea doar obligația de notificare a proiectelor de „reglementări tehnice” referitoare la produse. Astfel, chiar și în prezent, singurele tipuri de „reglementări tehnice” care se referă în mod special la servicii și care sunt supuse notificării potrivit Directivei 98/34 sunt serviciile societății informaționale⁵². Astfel, se poate înțelege că alte tipuri de servicii sunt excluse, în mod sistematic, din domeniul său de aplicare. Sau, mai precis, alte tipuri de servicii pot ajunge sub incidența Directivei 98/34 doar indirect și rezidual, în urma impactului lor asupra bunurilor.

72. Această concentrare asupra mărfurilor este confirmată de o interpretare detaliată textuală, sistemică și teleologică a Directivei 98/34.

73. Articolul 1 alineatul (4) introduce „alte cerințe” ca cerințe „*impus[e] unui produs*”. Aceste cerințe trebuie să „afecte[ze] ciclul de viață al produsului”. Exemplele oferite în textul articolului 1 alineatul (4) includ „condițiile de utilizare, reciclare, reutilizare sau de îndepărtare” a produsului, atunci când acestea pot influența semnificativ „compoziția”, „natura” ori „comercializarea” sa. Astfel, formularea acestei dispoziții strigă: „produs, produs, produs!”

74. În special, prin definiție, „alte cerințe” trebuie să fie „impuse unui produs”, iar *nu* serviciilor care utilizează produsele respective. Este corect faptul că o normă impusă în privința *serviciilor* poate avea un impact semnificativ asupra utilizării produselor conexe. Totuși, problema „influenței semnificative” asupra produselor este abordată sub o condiție suplimentară, separată cuprinsă în definiția noțiunii „alte cerințe”. Interpretarea expresiei „impusă unui produs” ca având sensul „impusă direct sau indirect unui produs” echivalează cu ignorarea expresiei „impusă unui produs”⁵³.

75. Faptul că noțiunea „alte cerințe” are în centrul său produsele este confirmat de referirile repetate la necesitatea ca măsurile să aibă cumva un impact asupra caracteristicilor fizice ale produsului (și anume compoziția sa, natura sa, modul în care este îndepărtat sau reciclat).

76. Este adevărat că noțiunea „comercializare” ar putea fi teoretic înțeleasă în sensul că implică o interpretare mai largă a dispoziției, de exemplu atunci când măsura are un impact cantitativ doar asupra vânzărilor, iar produsul în sine nu este afectat. Totuși, o interpretare mai sistematică a întregii definiții a noțiunii „alte cerințe” în contextul directivei în întregul său indică faptul că nu aceasta este situația. Noțiunea „comercializare” nu poate fi interpretată ca o invitație deschisă de a înghesui în noțiunea „alte cerințe” toate tipurile de reglementări care se referă în principal la prestările de servicii, care implică utilizarea unor produse în pofida formulării celor patru rânduri precedente ale definiției.

52 — Textul inițial al directivei nu conținea referiri la servicii, cu excepția considerentului (2), care precizează totodată că directiva este concentrată pe libera circulație a mărfurilor („Întrucât piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor; întrucât, din acest motiv, unul dintre principiile de bază ale Comunității îl reprezintă interzicerea restricțiilor cantitative asupra circulației mărfurilor și a măsurilor cu efect echivalent”).

53 — A se vedea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, punctele 54-59).

77. În opinia noastră, referirea la „comercializare” de la articolul 1 alineatul (4) din Directiva 98/34 trebuie să fie înțeleasă, în concordanță cu restul definiției și cu textul directivei în întregul său, ca o referire la măsurile legate de comercializare care au în mod potențial un *impact asupra caracteristicilor fizice ale produsului*, cum sunt etichetarea sau prezentarea. Aceasta contrastează cu alte măsuri care afectează în mod potențial vânzarea produsului, de exemplu normele privind condițiile de vânzare⁵⁴.

78. După cum se arată în expunerea de motive a Comisiei, care însoțește propunerea sa pentru Directiva 94/10, extinderea domeniului de aplicare al Directivei 83/189 a făcut posibilă includerea unor norme care sunt „susceptibile să aibă un efect asupra produsului și pot cauza denaturări ale pieței”⁵⁵. Expresia „efect asupra produsului” reflectă din nou faptul că produsul se află în centrul noțiunii „reglementare tehnică” și cerința ca măsura să nu afecteze doar vânzările, ci și produsul în sine. Mai mult, considerăm că expresia „denaturări ale pieței” este interpretată în mod natural în sensul că se referă la o preocupare legată de discriminarea între produsele concurente spre deosebire de restricțiile privind accesul pe piață. Propunerea inițială a Comisiei care a introdus formularea relevantă susține, așadar, interpretarea mai „concentrată pe produs” a noțiunii „alte cerințe” propusă în prezentele concluzii, care necesită un fel de „recul” asupra caracteristicilor produsului în sine.

b) *Centrul de greutate și excepțiile pentru interdicții și pentru impactul asupra produselor*

79. Având în vedere cele de mai sus, propunem abordarea care urmează, concentrată pe centrul de greutate al măsurii naționale, pentru interpretarea și aplicarea noțiunii „alte cerințe” din Directiva 98/34, sub rezerva unor excepții limitate. Aceasta cuprinde trei etape succesive.

80. În primul rând, măsurile naționale în principal „impuse unor produse” sunt „alte cerințe” în sensul articolului 1 alineatul (4) dacă sunt îndeplinite celelalte condiții prevăzute de dispoziția respectivă.

81. În al doilea rând, dimpotrivă, măsurile naționale impuse în principal unor servicii (sau stabilirii) nu intră, în *principiu*, în sfera noțiunii „alte cerințe”. Acestea includ în special măsurile naționale care restricționează modul de comercializare sau de utilizare a produselor de către prestatorii de servicii. Ele includ, de exemplu, (i) cerințe privind autorizarea și alte criterii de eligibilitate pentru stabilire sau prestări de servicii⁵⁶, (ii) restricții privind locul în care sunt prestate serviciile⁵⁷ și (iii) publicitatea pentru servicii⁵⁸.

82. Totuși, în al treilea rând, normele naționale care, *prima facie*, sunt impuse unor servicii se pot încadra (din nou) în sfera noțiunii „alte cerințe” în anumite împrejurări și dacă sunt îndeplinite celelalte condiții de la articolul 1 alineatul (4), în special atunci când:

— măsura națională implică o interdicție *totală* privind un serviciu, iar urmarea este că un anumit produs nu mai este folosit deloc sau are doar utilizări foarte marginale în alte contexte⁵⁹, sau

54 — A se vedea prin analogie Concluziile avocatului general Campos Sánchez-Bordona prezentate în cauza James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:63, punctele 87-94), care a concluzionat că o condiție contractuală implicită potrivit căreia produsele trebuie să fie de calitate vandabilă nu constituie o „reglementare tehnică”. A se vedea notele de subsol 26 și 32 de mai sus privind restricțiile referitoare la publicitate.

55 — COM(92) 491 final, punctul 18. Directiva 94/10 a introdus definiția sintagmei „alte cerințe”. A se vedea Directiva 94/10/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 martie 1994 de efectuare a celei de-a doua modificări substanțiale a Directivei 83/189/CEE de stabilire a unei proceduri de furnizare de informații în domeniul normelor și standardelor tehnice (JO L 100, p. 30).

56 — Care reflectă excepția privind autorizarea CIA (de exemplu autorizarea șoferilor de taxi).

57 — Astfel cum au fost recunoscute în mai multe hotărâri ale Curții ca fiind echivalente cu anumite aranjamente de vânzare (a se vedea nota de subsol 51 de mai sus). Exemplele includ o restricție privind vânzarea anumitor produse către farmacii sau exploatarea activităților de jocuri de noroc în cazinouri.

58 — A se vedea Hotărârea din 8 martie 2001, van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143), care a stabilit că normele privind metodele de comercializare nu constituie reglementări tehnice.

59 — Asemenea situații intră în mod normal în sfera noțiunii de interdicție totală de la articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34.

— măsura națională care se referă în principal la prestarea de servicii afectează în mod necesar ciclul de viață al produsului într-un mod care *are un impact asupra caracteristicilor sale fizice* (de exemplu restricțiile privind utilizarea unui produs pentru prestarea unui serviciu care implică în mod necesar o cerință de modificare a compoziției, etichetării sau prezentării produsului). În asemenea situații există o reacție sau un recul clar asupra produsului în sine⁶⁰.

83. Pentru maximizarea securității juridice și minimizarea situațiilor în care autoritățile și instanțele naționale trebuie să decidă dacă se impune notificarea unei măsuri naționale pe baza noțiunii destul de evazive „influență semnificativă asupra comercializării”, excepția privind autorizarea CIA trebuie să fie confirmată în mod clar. Altfel spus, regimurile de autorizare prealabilă nu constituie „reglementări tehnice” decât atunci când se încadrează în una dintre situațiile speciale prezentate la punctul 82 de mai sus.

84. Abordarea propusă în prezentele concluzii recunoaște că măsurile naționale impuse în privința prestărilor de servicii pot afecta libera circulație a mărfurilor și se pot încadra în domeniul de aplicare al acestor două libertăți⁶¹ (cu excepția cazului în care una este pur accesorie celeilalte)⁶². Totuși, ea reflectă de asemenea aspectele textuale, sistemice și teleologice ale noțiunii „alte cerințe” de la articolul 1 alineatul (4) care confirmă concentrarea sa clară pe produse (în special cerința din textul în sine potrivit căreia măsura trebuie să fie „impusă unui produs”). Centrul de greutate combinat cu abordarea care presupune excepții limitate are totodată avantajul că sporește securitatea juridică. Acesta este un aspect esențial având în vedere consecințele grave ale neîndeplinirii obligației de notificare.

3. Aplicarea în prezenta cauză

85. Cerința privind autorizarea *nu* este impusă unor produse⁶³. În principiu, ea nu constituie o „altă cerință”. Excepția privind autorizarea CIA susține această concluzie.

86. Se poate considera probabil că referirea la restricția privind locația modifică natura cerinței privind autorizarea. Prin urmare, ea poate permite analiza împrejurărilor speciale de la punctul 82. Totuși, niciuna dintre împrejurările speciale prezentate la punctul menționat care ar justifica respingerea concluziei *prima facie* bazate pe centrul de greutate al măsurii naționale nu pare să existe. Revine instanței naționale să verifice concluzia finală privind acest aspect. Totuși, date fiind faptele prezentate Curții, cerința privind autorizarea nu pare să aibă un impact perceptibil asupra caracteristicilor fizice ale produselor în cauză.

4. Concluzie

87. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că cerința privind autorizarea nu constituie o „altă cerință” sau, mai general, o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34.

60 — Subliniem că tipurile de măsuri avute în vedere în cazul de față sunt impuse unor servicii, iar nu unor produse. Pentru acest motiv, după cum a statuat Curtea anterior, ele nu ar intra în sfera noțiunii „specificație tehnică” de la articolul 1 punctul 3 din Directiva 98/34, în pofida impactului lor asupra caracteristicilor fizice ale produselor. A se vedea Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, în special punctul 59).

61 — Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 55).

62 — Și anume cu excepția cazului în care elementul legat de produse este pur accesoriu elementului legat de servicii sau invers. A se vedea în această privință Hotărârea din 4 octombrie 2011, Football Association Premier League și alții (C-403/08 și C-429/08, EU:C:2011:631, punctul 78 și următoarele), Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, punctul 24), și Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punctele 29-32).

63 — Întrucât impune restricții privind organizarea jocurilor, iar nu restricții privind produsele utilizate pentru organizarea jocurilor respective.

V – Concluzie

88. Având în vedere considerațiile precedente, recomandăm ca răspunsul Curții la întrebările adresate de Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź) să fie acela că o normă națională cum este cerința privind auto rizarea prevăzută la articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc nu constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207).