



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șaptea)

30 iunie 2016 *

„Trimitere preliminară — Articolul 56 TFUE — Libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Reglementare a unui stat membru care interzice, sub sancțiune penală, exploatarea de aparate de tip slot-machine cu câștig limitat (kleines Glücksspiel) în lipsa unei concesiuni acordate de autoritatea competentă — Restricție — Justificare — Proportionalitate — Apreciere a proporționalității atât pe baza obiectivului reglementării la momentul adoptării sale, cât și a efectelor acesteia cu ocazia punerii sale în aplicare — Efecte constatate în mod empiric cu certitudine”

În cauza C-464/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunalul Regional din Wiener Neustadt, Austria), prin decizia din 26 august 2015, primită de Curte la 2 septembrie 2015, în procedura

Admiral Casinos & Entertainment AG

împotriva

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

CURTEA (Camera a șaptea),

compusă din doamna C. Toader (raportor), președinte de cameră, doamna A. Prechal și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

* * Limba de procedură: germana.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Admiral Casinos & Entertainment AG, de M. Aixberger, Rechtsanwalt;
- pentru Balmatic Handelsgesellschaft mbH și Suayip Polat KG și pentru domnii Schnitzer, Polat, Juhas și Rexha, de P. Ruth, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer, în calitate de agent;
- pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck și de M. Jacobs, în calitate de agenți, asistate de B. Van Vooren și de P. Vlaemminck, avocatul;
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de T. Müller și de J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul eston, de K. Kraavi-Käerdi, în calitate de agent;
- pentru guvernul elen, de E. Tsaousi și de A. Dimitrakopoulou, în calitate de agenți;
- pentru guvernul francez, de D. Colas și de R. Coesme, în calitate de agenți;
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, de M. Figueiredo, de P. de Sousa Inês și de A. Silva Coelho, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de G. Braun și de H. Tserepa-Lacombe, în calitate de agenți,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 56 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor litigii între Admiral Casinos & Entertainment AG (denumită în continuare „Admiral Casinos”), pe de o parte, și Balmatic Handelsgesellschaft mbH și Suayip Polat KG, precum și domnii Robert Schnitzer, Ülkü Polat, Attila Juhas și Milazim Rexha, pe de altă parte, în legătură cu o cerere de încetare a exploatării ilegale a unor aparate de tip slot-machine în Austria.

Cadrul juridic

Dreptul austriac

Legea federală privind jocurile de noroc

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

„(1) Loteriile sunt jocuri de noroc

1. înființate, organizate, oferite sau puse la dispoziție de un întreprinzător,

2. prin care jucătorii sau alte persoane plătesc o prestație în bani (miză) în cadrul participării la joc și
3. de la care întreprinzătorul, jucătorii sau alte persoane se așteaptă la o prestație în bani (câștig).

[...]

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

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

4. În temeiul articolului 3 din GSpG, intitulat „Monopolul jocurilor de noroc”, dreptul de a organiza jocuri de noroc este rezervat statului federal.
5. Articolele 4 și 5 din GSpG prevăd totuși excepții de la monopolul menționat pentru loteriile realizate prin intermediul aparatelor de tip slot-machine, a căror reglementare este rezervată legiuitorului landurilor (statele federației).
6. Articolul 5 din GSpG prevede printre altele că fiecare dintre cele nouă landuri (Länder) poate să transfere prin concesiune unui terț dreptul de a organiza loterii de tip slot-machine, cu respectarea de către concesionari a unor cerințe minimale în materie de ordine publică stabilite prin concesiune și a unor măsuri de însoțire speciale în materie de protecție a jucătorilor.

Codul penal

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

Litigiul principal și întrebarea preliminară

8. Admiral Casinos, societate de drept austriac, este titulara, în landul Austria Inferioară, a unei autorizații de exploatare, prin intermediul aparatelor de tip slot-machine, a unor jocuri de noroc sub formă de loterii.
9. Pârâții din litigiile principale sunt societăți și persoane fizice care administrează cafenele și benzinării situate în landul Austria Inferioară în care sunt instalate asemenea aparate.
10. Aceste aparate sunt exploatare de două societăți care au sediul în Republica Cehă și, respectiv, în Slovacia, cărora pârâții din litigiile principale le-au acordat, contra cost, dreptul de a instala aparatele de tip slot-machine în unitățile lor. Acești pârâți nu dispun, în Austria, de nicio autorizație de exploatare, prin intermediul aparatelor de tip slot-machine, de jocuri de noroc sub forma loteriilor.

- 11 Prin acțiunile introduse la Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunalul Regional din Wiener Neustadt, Austria), Admiral Casinos solicită obligarea părților din litigiile principale să înceteze să exploateze sau să permită să se exploateze aparate de tip slot-machine, în măsura în care nu dispun de autorizațiile administrative necesare în acest scop.
- 12 Pârâții menționați susțin în esență că activitatea lor este legală, întrucât GSpG și monopolul de stat asupra jocurilor de noroc sunt contrare dreptului Uniunii, în special articolului 56 TFUE, referitor la libera prestare a serviciilor.
- 13 Din decizia de trimitere reiese că Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunalul Regional din Wiener Neustadt) subscrie la jurisprudența celor trei instanțe supreme austriece potrivit căreia, având în vedere Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), GSpG este compatibilă cu articolul 56 TFUE, dat fiind că această lege răspunde preocupării reale a legiuitorului de a determina o reducere a jocurilor de noroc și de a controla infraționalitatea legată de acestea.
- 14 Instanța amintită nu împărtășește însă interpretarea dată de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă, Austria) Hotărârii din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), potrivit căreia aprecierea proporționalității reglementării naționale ar trebui să se întemeieze pe evoluția observată în domeniul jocurilor de noroc după data adoptării acestei reglementări.
- 15 Potrivit instanței de trimitere, diferiți factori dificil de evaluat ar putea avea influență asupra efectelor reglementării menționate, ulterior adoptării acesteia, cum ar fi creșterea demografică, conjunctura economică, imigrația etc. Ea consideră că conformitatea cu dreptul Uniunii constatată la momentul adoptării acestei reglementări de către instanțele supreme nu ar trebui să poată să fie repusă în discuție ulterior printr-o evaluare *ex post* a evoluțiilor intervenite de la această adoptare.
- 16 Instanța amintită are dubii în special în ceea ce privește interpretarea care trebuie să fie dată termenului german „tatsächlich” („genuinely” în versiunea în limba engleză și „véritablement” în versiunea în limba franceză), care figurează la punctul 56 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), potrivit căruia articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în măsura în care această reglementare nu răspunde cu adevărat preocupării de a reduce ocaziile de a juca sau de a combate infraționalitatea legată de aceste jocuri în mod coerent și sistematic. Ea se întreabă astfel dacă acest termen ar trebui interpretat în sensul că ar confirma interpretarea dată de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă) potrivit căreia ar fi necesar să se evalueze nu numai obiectivele reglementării în discuție în litigiul principal, ci și efectele sale, care trebuie să fie constatate în mod empiric cu certitudine, în cadrul unei aprecieri *ex post* a proporționalității.
- 17 În aceste condiții, Landesgericht Wiener Neustadt (Tribunalul Regional din Wiener Neustadt) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că la examinarea proporționalității unei reglementări naționale care prevede un monopol pe piața jocurilor de noroc, pentru a aprecia legalitatea acesteia din perspectiva dreptului Uniunii, prezintă relevanță nu numai finalitatea reglementării, ci și efectele sale care trebuie stabilite în mod empiric cu certitudine?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la competență

- 18 Guvernul austriac contestă competența Curții de a răspunde la întrebarea adresată, în special în considerarea faptului că litigiile principale nu ar conține elemente transfrontaliere.

- 19 În această privință, trebuie amintit că, deși, având în vedere repartizarea competențelor în cadrul procedurii preliminară, instanța națională este singura competentă să definească obiectul întrebărilor pe care înțelege să le adreseze Curții, este totuși de competența acesteia din urmă, în circumstanțe excepționale, să examineze condițiile în care a fost sesizată de instanța națională în vederea verificării propriei competențe (a se vedea Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctul 39).
- 20 Aceasta este situația în special atunci când problema cu care este sesizată Curtea este de natură pur ipotetică sau când interpretarea unei norme a Uniunii solicitată de instanța națională nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal. Astfel, Curtea nu este competentă să răspundă la o întrebare adresată atunci când este evident că dispoziția de drept al Uniunii supusă interpretării Curții nu poate să își găsească aplicare (a se vedea Hotărârea din 1 octombrie 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 21 Or, este adevărat că dispozițiile Tratatului FUE în materie de liberă prestare a serviciilor nu își găsesc aplicarea într-o situație în care totalitatea elementelor se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea prin analogie Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Franța, C-389/05, EU:C:2008:411, punctul 49).
- 22 Cu toate acestea, trebuie amintit că, deși o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal – care se aplică fără a face distincție între operatorii austrieci și operatorii care au sediul în alte state membre – nu este, ca regulă generală, susceptibilă să țină de dispozițiile referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE decât în măsura în care ea se aplică unor situații care au legătură cu schimburile între statele membre, nu se poate nicidecum exclude posibilitatea ca operatori stabiliți în alte state membre decât Republica Austria să fi fost sau să fie interesați să exploateze aparate de tip slot-machine în acest din urmă stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 21, și Hotărârea din 13 februarie 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 10).
- 23 În speță, astfel cum rezultă de la punctele 8-10 din prezenta hotărâre, cu toate că atât reclamanta, cât și pârâții din litigiile principale sunt, într-adevăr, întreprinderi sau persoane cu sediul sau cu domiciliul pe teritoriul Republicii Austria, nu este mai puțin adevărat că, deși nu figurează printre pârâții din litigiile principale, exploatanții aparatelor de tip slot-machine în discuție în litigiile principale sunt două societăți cu sediul în Republica Cehă și în Slovacia, cărora acești pârâți le-au acordat dreptul să instaleze, contra cost, aparate de tip slot-machine în unitățile lor.
- 24 În aceste condiții, este necesar să se constate că Curtea este competentă să răspundă la întrebarea adresată.

Cu privire la fond

- 25 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că, cu ocazia controlului proporționalității unei reglementări naționale restrictive în domeniul jocurilor de noroc, trebuie să se țină seama nu numai de obiectivul urmărit de această reglementare, astfel cum se prezenta la momentul adoptării acesteia, ci și de efectele reglementării menționate, apreciate ulterior adoptării sale, care trebuie constatate în mod empiric cu certitudine.
- 26 În primul rând, este necesar să se precizeze că termenii „efecte constatate în mod empiric cu certitudine”, care figurează în textul întrebării preliminară, se întemeiază, astfel cum rezultă din decizia de trimitere, pe semnificația juridică a termenului „tatsächlich”, folosit în versiunea în limba germană a punctului 56 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281).

- 27 În această privință, trebuie arătat că versiunile termenului menționat care figurează la punctul 56 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), într-un număr important de limbi se apropie mai degrabă de sensul pe care îl are acest termen în versiunea în limba franceză a acestei hotărâri. Astfel, termenul „véritablement” este echivalentul termenului „wirklich” în limba germană, iar nu a termenului „tatsächlich”, această apreciere fiind confirmată printre altele de versiunile termenului vizat care figurează la punctul 56 menționat în limbile spaniolă („verdaderamente”), engleză („genuinely”), lituaniană („tikrai”), polonă („rzeczywiście”), portugheză („verdadeiramente”), română („cu adevărat”) și finlandeză („todellisuudessa”).
- 28 Pe de altă parte, trebuie arătat că, având în vedere contextul jurisprudențial constant și consacrat în care a fost astfel utilizat, termenul german „tatsächlich” trebuie înțeles în speță într-un sens analog celui al termenului „wirklich”, acești doi termeni apărând interschimbabili în contextul menționat. Astfel, deși este adevărat că Curtea a recurs la termenul „tatsächlich” la punctul 98 din Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504), nu este mai puțin adevărat că punctul menționat face trimitere la o jurisprudență în același timp constantă și mai veche, având la bază punctul 37 din Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), și punctul 53 din Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133), care, în versiunea lor în limba germană, au recurs la termenul „wirklich”. Astfel, printre altele, și versiunile în limbile germană și franceză ale punctului 36 din Hotărârea din 24 ianuarie 2013, Stanleybet și alții (C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33), folosesc, în același context, tot termenii „wirklich” și „véritablement”.
- 29 Rezultă că simpla folosire a expresiei „cu adevărat” la punctul 56 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), nu poate fi interpretată în sensul că ar revela o indicație dată instanțelor naționale de a constata „în mod empiric cu certitudine” existența anumitor efecte ale reglementării naționale după adoptarea acesteia.
- 30 În al doilea rând, trebuie să se examineze chestiunea dacă, cu ocazia controlului proporționalității unei reglementări naționale restrictive în domeniul jocurilor de noroc, instanța de trimitere trebuie să țină seama nu numai de obiectivul acestei reglementări, astfel cum se prezenta la momentul adoptării acesteia, ci și de efectele reglementării menționate, apreciate ulterior adoptării sale.
- 31 În această privință, trebuie amintit că, la punctul 52 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), pronunțată în legătură cu aceeași reglementare ca cea în discuție în litigiul principal, Curtea a statuat că instanța națională trebuie să efectueze o apreciere globală a împrejurărilor referitoare la adoptarea și la punerea în aplicare a unei reglementări restrictive.
- 32 Prin urmare, Curtea a statuat deja că aprecierea proporționalității nu se poate limita la analiza situației, astfel cum se prezenta aceasta la momentul adoptării reglementării vizate, ci că această apreciere trebuie să ia în considerare și etapa, în mod necesar ulterioară, pe care o constituie punerea în aplicare a acestei reglementări.
- 33 La punctul 56 din Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), Curtea a statuat în plus că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în măsura în care această reglementare nu răspunde cu adevărat preocupării de a reduce ocaziile de joc sau de a combate infraționalitatea legată de jocuri în mod coerent și sistematic.
- 34 Or, decurge din utilizarea termenilor „în mod coerent și sistematic” că reglementarea vizată trebuie să răspundă preocupării de reducere a ocaziilor de a juca sau de combatere a infraționalității legate de jocuri nu numai la momentul adoptării sale, ci și ulterior acesteia.

- 35 Pe de altă parte, la punctele 65 și 66 din Hotărârea din 15 septembrie 2011, Dickinger și Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), Curtea a considerat de asemenea că, în cadrul analizei proporționalității, instanța de trimitere are sarcina să efectueze verificări referitoare printre altele la evoluția politicii comerciale a operatorilor autorizați și la situația, la data faptelor din litigiul principal, a activităților infracționale și frauduloase legate de jocuri.
- 36 Rezultă că trebuie să se considere că, cu ocazia controlului proporționalității, abordarea urmată de instanța de trimitere nu trebuie să fie statică, ci dinamică, în sensul că trebuie să țină seama de evoluția împrejurărilor ulterior adoptării reglementării menționate.
- 37 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 56 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că, cu ocazia controlului proporționalității unei reglementări naționale restrictive în domeniul jocurilor de noroc, trebuie să se țină seama nu numai de obiectivul acestei reglementări, astfel cum se prezenta la momentul adoptării acesteia, ci și de efectele reglementării menționate, apreciate posterior adoptării sale.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Articolul 56 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că, cu ocazia controlului proporționalității unei reglementări naționale restrictive în domeniul jocurilor de noroc, trebuie să se țină seama nu numai de obiectivul acestei reglementări, astfel cum se prezenta la momentul adoptării acesteia, ci și de efectele reglementării menționate, apreciate posterior adoptării sale.

Semnături