



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

22 iunie 2017*ⁱ

„Trimitere preliminară — Libera prestare a serviciilor — Restricții — Condiții de acordare a unei concesiuni pentru organizarea de jocuri de noroc online — Imposibilitate practică a operatorilor privați stabiliți în alte state membre de a obține o astfel de autorizație”

În cauza C-49/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta, Ungaria), prin decizia din 9 decembrie 2015, primită de Curte la 27 ianuarie 2016, în procedura

Unibet (International) Ltd.

împotriva

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund și S. Rodin (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 15 decembrie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Unibet International Ltd., de A. Jádi-Németh și de A. Kovács, ügyvédek;
- pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér, de G. Koós și de E. E. Sebestyén, în calitate de agenți;
- pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck și de M. Jacobs, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaeminck, de R. Verbeke și de J. Van den Bon, avocatul;
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, de M. Figueiredo și de A. Silva Coelho, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de H. Tserepa-Lacombe și de L. Havas, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: maghiara.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 5 aprilie 2017,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 56 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Unibet International Ltd. (denumită în continuare „Unibet”), o societate malteză, pe de o parte, și Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Oficiul Central al Administrației Naționale Fiscale și Vamale, Ungaria, denumit în continuare „autoritatea fiscală maghiară”), pe de altă parte, în legătură cu deciziile adoptate de această autoritate prin care se dispune închiderea temporară a accesului la site-urile internet ale Unibet, accesibile sub numele de domeniu hu.unibet.com și hul.unibet.com.

Cadrul juridic

Dreptul maghiar

Legislația în vigoare la 25 iunie 2014

– *Legea privind organizarea jocurilor de noroc*

- 3 Articolul 1 din szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (Legea nr. XXXIV din 1991 privind organizarea jocurilor de noroc), astfel cum era în vigoare la 25 iunie 2014 (denumită în continuare „Legea privind organizarea jocurilor de noroc”), prevedea la alineatele (3)-(5):

„(3) Sunt considerate activități de organizare a jocurilor de noroc în sensul articolului 1 alineatul (1) litera i) din koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Legea nr. XVI din 1991 privind concesiunile, denumită în continuare «Legea privind concesiunile»)

[...]

e) organizarea de jocuri de noroc online,

[...]

(4) Activitatea de organizare a jocurilor de noroc care permite participarea prin intermediul dispozitivelor sau al sistemelor de telecomunicații de pe teritoriul Ungariei poate fi exercitată numai în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(5) Publicarea ofertelor de participare la jocurile de noroc organizate prin intermediul dispozitivelor sau [al] sistemelor de telecomunicații necesită autorizarea de către autoritatea fiscală a statului. Instituțiile financiare și furnizorii de servicii de telecomunicații nu pot contribui la publicarea și la acceptarea ofertelor de participare la jocurile de noroc care nu au autorizație și nici nu pot oferi asistență tehnică în acest sens.”

4 Articolul 2 alineatele (2a) și (3) din această lege prevedea:

„(2a) Pentru a presta servicii de jocuri de noroc online este obligatorie existența unei autorizații emise de autoritatea fiscală a statului. Serviciile de jocuri de noroc online sunt cuprinse în domeniul de aplicare al prezentei legi în următoarele cazuri:

- a) dacă jocurile de noroc online sunt organizate pe teritoriul maghiar, sau
- b) dacă destinatarul serviciului participă la jocul de noroc online pe teritoriul maghiar, sau
- c) dacă serviciul este adresat destinatarilor care se află pe teritoriul maghiar, în special dacă serviciul este accesibil în limba maghiară sau dacă beneficiază de publicitate pe teritoriul maghiar.

(3) Autoritatea fiscală a statului acordă autorizație persoanelor care îndeplinesc cerințele personale, materiale și economice necesare pentru gestionarea sigură și profesionistă a jocurilor de noroc.”

5 Potrivit articolului 3 din legea menționată:

„(1) Organizarea jocurilor de noroc neliberalizate

- a) poate fi realizată de o întreprindere înființată pentru a desfășura în mod regulat o activitate de organizare a jocurilor de noroc, care este deținută în proporție de 100 % de statul maghiar (denumită în continuare «operatorul de jocuri de noroc etatic»), sau de o societate comercială deținută în exclusivitate de operatorul de jocuri de noroc etatic, sau de un operator economic în care statul deține o participație majoritară;
- b) statul poate acorda temporar terților dreptul de a exercita această activitate prin intermediul unui contract de concesiune.

[...]”

6 Articolul 4 din Legea privind organizarea de jocuri de noroc prevedea la alineatele (1) și (6):

„(1) Pentru încheierea contractelor de concesiune, ministrul organizează o procedură deschisă de cerere de ofertă în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din Legea privind concesiunile.

[...]

(6) În temeiul articolului 10/C alineatul (2) din Legea privind concesiunile, ministrul poate încheia, fără a organiza o procedură deschisă de cerere de ofertă, un contract de concesiune cu un operator de jocuri de noroc de încredere în sensul prezentei legi.”

7 Articolul 5 alineatul (1) din această lege prevedea:

„În cazul organizării unei proceduri deschise de cerere de ofertă în conformitate cu articolul 5 alineatul 1 din Legea privind concesiunile, ministrul poate încheia contractul de concesiune cu ofertantul câștigător.”

8 Articolul 29/D din legea menționată avea următorul cuprins:

„Societatea comercială deținută în totalitate de operatorul de jocuri de noroc etatic sau de operatorul economic în care statul deține o participație majoritară, prevăzuți la articolul 3 alineatul 1 litera a), precum și societatea concesionară, prevăzută la articolul 3 alineatul 1 litera b) trebuie să dețină un capital social minim de 200 de milioane de forinți [(HUF) (aproximativ 620 000 de euro)].”

- 9 Potrivit articolului 36 alineatul (1) din Legea privind organizarea de jocuri de noroc:

„Autoritatea fiscală de stat exercită funcția de autoritate de supraveghere a jocurilor de noroc. În acest scop, autoritatea menționată verifică în mod regulat dacă activitatea respectă legislația, autorizațiile și planul de joc.”

- 10 Articolul 36/G alineatele (1) și (2) din această lege prevedea:

„(1) Autoritatea fiscală de stat dispune interzicerea temporară a accesului la datele publicate prin intermediul rețelelor de telecomunicații electronice (denumite în continuare, în sensul acestui capitol, «datele electronice»), a căror divulgare sau publicare constituie o organizare ilegală de jocuri de noroc.

(2) Inaccesibilitatea temporară împiedică accesul la datele electronice pe o anumită perioadă. Autoritatea fiscală de stat dispune inaccesibilitatea temporară a datelor electronice pentru o perioadă de 90 de zile.

[...]”

- 11 Articolul 37 punctul 30 din legea menționată prevedea:

„«Operator de jocuri de noroc de încredere» înseamnă un operator de jocuri de noroc care are calitatea de organizație transparentă în sensul articolului 3 alineatul 1 paragraful 1 din nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Legea nr. CXCVI din 2011 privind patrimoniul național) și care

- a) și-a îndeplinit toate obligațiile de declarare și de achitare a impozitelor mai mari de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)] înregistrate de autoritatea fiscală de stat și nu a înregistrat niciodată o întârziere mai mare de 90 de zile în ceea ce privește îndeplinirea acestor obligații;
- b) nu a primit nicio notă de colectare imediată pentru o sumă mai mare de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)] pentru contul său bancar, emisă de către autoritatea fiscală, și, în contextul desfășurării activității sale, nu a făcut obiectul niciunei proceduri de executare mai mari de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)];
- c) în cursul și în contextul desfășurării activității sale, nu a săvârșit nicio încălcare a legii pentru care i-a fost aplicată, în fiecare caz, o amendă mai mare de 5 milioane de forinți [(aproximativ 15 500 de euro)];
- d) a desfășurat activitatea de organizare de jocuri de noroc timp de cel puțin 10 ani în Ungaria și
- e) a respectat toate normele cu privire la stabilirea identității jucătorilor și la gestionarea datelor asociate, în cazul în care avea această obligație.”

– *Legea privind concesiunile*

- 12 Articolul 4 alineatul (1) din Legea privind concesiunile prevedea:

„Pentru a încheia contracte de concesiune, statul sau administrația locală trebuie să organizeze o procedură de cerere de ofertă, cu excepția cazului în care se prelungește durata contractului, prevăzut la articolul 12 alineatul 3 din Legea nr. CXCVI din 2011 privind patrimoniul național, și a cazului în care se încheie contractul, prevăzut la articolul 10/C. Procedura de cerere de ofertă este deschisă, cu excepția cazului în care, din motive de apărare și de securitate națională, se impune organizarea unei proceduri restrânse.

[...]”

13 Articolul 5 alineatul (1) din această lege prevedea:

„Ministrul competent în funcție de obiectul de activitate are dreptul, în numele statului, să organizeze și să finalizeze procedura de cerere de ofertă, precum și să încheie contractul de concesiune în numele statului, cu acordul prealabil al ministrului responsabil pentru controlul patrimoniului statului.

[...]”

14 Potrivit articolului 10/C alineatele (1)-(6) din legea menționată:

„(1) Contractul de concesiune poate fi încheiat de asemenea, în conformitate cu dispozițiile prezentului articol, cu operatorul de jocuri de noroc de încredere, definit în legea sectorială.

(2) Ministrul responsabil poate decide să nu organizeze o procedură deschisă de cerere de ofertă pentru atribuirea unei concesiuni, în cazul în care contractul de concesiune poate fi încheiat cu un operator de jocuri de noroc de încredere.

(3) Pentru a exercita activitatea de organizare a jocurilor de noroc, operatorul de jocuri de noroc de încredere trebuie să depună o ofertă. Acesta trebuie să indice în ofertă locul în care sunt amplasate unitățile – în sensul Legii privind organizarea jocurilor de noroc – pe care dorește să le exploateze și să se angajeze să plătească, pentru fiecare dintre ele, o taxă de concesiune anuală cel puțin echivalentă cu dublul taxei de concesiune stabilite în Legea privind bugetul de stat în vigoare.

(4) Ministrul responsabil decide dacă acceptă oferta în termen de 30 de zile de la primirea ofertei scrise transmise de operatorul de jocuri de noroc de încredere. În cazul în care oferta este acceptată, ministrul responsabil încheie, în termen de 30 de zile, contractul de concesiune cu persoana care a depus această ofertă.

(5) În temeiul contractului de concesiune încheiat în conformitate cu acest articol, concesionarul poate exploata maximum cinci unități.

(6) Dispozițiile din prezenta lege și din Legea privind jocurile de noroc sunt aplicabile, cu titlu supletiv, atât contractului de concesiune, cât și concesionarului.

[...]”

15 Articolul 11 alineatul (1) din Legea privind concesiunile prevedea:

„În cazul în care contractul de concesiune nu este încheiat în conformitate cu articolul 10/C, persoana sau entitatea care acționează în numele statului sau al administrației locale poate încheia contractul de concesiune doar cu ofertantul câștigător. Este declarat câștigător ofertantul care a depus oferta conformă cea mai avantajoasă, în ansamblul său, pentru stat sau pentru administrația locală.

[...]”

16 Articolul 21 alineatul (1) din legea menționată avea următorul cuprins:

„În cazul în care exercitarea unei activități supuse concesiunii necesită o autorizație publică, în temeiul unei norme speciale, societatea concesionară poate să exercite activitatea respectivă numai dacă deține o astfel de autorizație.

[...]”

Legislația în vigoare la 29 august 2014

– Legea privind organizarea jocurilor de noroc modificată

- 17 Articolul 3 din Legea privind organizarea jocurilor de noroc, astfel cum era în vigoare la 29 august 2014 (denumită în continuare „Legea privind organizarea jocurilor de noroc modificată”), prevedea la alineatul (3):

„Organizarea de loterii și pariuri – cu excepția pariurilor hipice, a jocurilor de noroc online și a pariurilor care fac obiectul de activitate al agențiilor de pariuri – este de competența exclusivă a operatorului de jocuri de noroc etatic.”

- 18 Articolul 29/D alineatele (1) și (2) din Legea privind organizarea jocurilor de noroc modificată prevedea:

„(1) Societatea comercială care organizează jocuri de noroc și care este deținută în totalitate de stat sau de operatorul economic în care statul deține o participație majoritară, prevăzuți la articolul 3 alineatul (1) litera a), societatea concesionară, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) litera b), sau operatorul de jocuri de noroc de încredere trebuie să dețină un capital social minim echivalent cu 50 de milioane HUF [(aproximativ 155 000 de euro)].”

(2) Societatea concesionară prevăzută la alineatul (1) poate de asemenea – având în vedere dispozițiile articolului 20 alineatul (1) din [Legea privind concesiunile, astfel cum era în vigoare la 29 august 2014 (denumită în continuare «Legea privind concesiunile modificată»)] – să funcționeze ca societate comercială stabilită în străinătate.

[...]”

- 19 Articolul 37 punctul 31 din această lege prevedea:

„În ceea ce privește jocurile de noroc online, «operator de jocuri de noroc de încredere» înseamnă operatorul de jocuri de noroc care are calitatea de organizație transparentă în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 1 din Legea nr. CXCVI din 2011 privind patrimoniul național și care:

- a) și a îndeplinit toate obligațiile de declarare și de achitare a impozitelor mai mari de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)], înregistrate de autoritatea fiscală de stat sau de autoritatea fiscală a statului în care este stabilit operatorul de jocuri de noroc sau care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc și nu a înregistrat niciodată o întârziere mai mare de 90 de zile în ceea ce privește îndeplinirea acestor obligații;
- b) nu a primit nicio notă de colectare imediată pentru o sumă mai mare de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)] pentru contul său bancar, emisă de către autoritatea fiscală a statului care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc și, în contextul desfășurării activității sale, nu a făcut obiectul niciunei proceduri de executare mai mari de 500 000 HUF [(aproximativ 1 550 de euro)] în statul care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc;
- c) în cursul și în contextul desfășurării activității sale, nu a săvârșit niciodată, în statul care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc, o încălcare a legii pentru care i-a fost aplicată, în fiecare caz, o amendă mai mare de 5 milioane HUF [(aproximativ 15 500 de euro)];

- d) a desfășurat timp de cel puțin trei ani activitatea de organizare de jocuri de noroc în statul care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc și
- e) a respectat, în statul care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc, toate normele cu privire la stabilirea identității jucătorilor și la gestionarea datelor asociate, în cazul în care avea această obligație.

În cazul în care operatorul de jocuri de noroc deține sau a deținut autorizație pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc în mai multe state, îndeplinirea cerințelor prevăzute la literele a)-e) trebuie dovedită în raport cu un singur stat și doar cu privire la acest stat.”

– *Legea privind concesiunile modificată*

- 20 Articolul 10/C alineatul (3a) din Legea privind concesiunile modificată avea următorul cuprins:

„Dispozițiile de la alineatul (3) se aplică în cazul depunerii de oferte care au ca obiect jocurile de noroc online, cu următoarele excepții:

- a) ofertele pot fi depuse doar de operatorii de încredere în sensul articolului 37 punctul 31 din [Legea privind jocurile de noroc modificată];
- b) în ofertă trebuie să se menționeze, pentru fiecare tip de joc, cel puțin taxa de concesiune anuală în conformitate cu taxa de concesiune de referință, stabilită în Legea privind bugetul de stat, în funcție de tipul de joc;
- c) persoana care depune o ofertă fără a fi stabilită în Ungaria sau fără a deține o autorizație maghiară pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc trebuie să atașeze la ofertă un certificat de conformitate cu cerințele prevăzute la articolul 37 punctul 31 din [Legea privind organizarea jocurilor de noroc modificată], emis de autoritatea statului în care aceasta este stabilită sau de autoritatea statului care a emis autorizația pentru activitatea de organizare a jocurilor de noroc, precum și traducerea oficială în maghiară a acestuia.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 21 Unibet este o societate cu sediul în Malta, a cărei activitate constă, printre altele, în organizarea jocurilor de noroc online. În acest scop, Unibet deține autorizații emise de autoritățile naționale din mai multe state membre. În urma unor controale efectuate în vara anului 2014 cu privire la conținutul site-urilor internet în limba maghiară utilizate de Unibet, accesibile sub numele de domeniu hu.unibet.com și hul.unibet.com, autoritatea fiscală maghiară a constatat că aceste site-uri permiteau să se acceseze conținut care constituie jocuri de noroc în sensul legislației maghiare privind organizarea de jocuri de noroc, în condițiile în care Unibet nu deținea autorizația necesară în Ungaria.
- 22 Ca urmare a acestei încălcări, autoritatea fiscală maghiară a adoptat două decizii prin care a dispus, într-o primă etapă, închiderea temporară a accesului din Ungaria la site-urile internet ale Unibet și, într-o a doua etapă, a aplicat Unibet o amendă.
- 23 În consecință, Unibet a introdus o acțiune la Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta, Ungaria), având ca obiect anularea deciziilor respective pentru motivul că reglementarea maghiară în temeiul căreia au fost adoptate este contrară articolului 56 TFUE. Unibet apreciază că, ținând seama de condițiile stabilite prin această reglementare, în practică este privată de posibilitatea de a obține calitatea de concesionar, în timp ce o

astfel de calitate constituie o condiție prealabilă pentru eliberarea unei autorizații pentru organizarea jocurilor de noroc online. Potrivit Unibet, aceasta a fost pusă în imposibilitatea de a încheia contractul de concesiune, indiferent de procedura prevăzută de reglementarea națională.

- 24 Unibet susține, pe de o parte, că ministrul economiei nu a organizat o procedură de cerere de ofertă pentru încheierea unui contract de concesiune, privând-o astfel de această primă procedură. Aceasta susține, pe de altă parte, în ceea ce privește cea de a doua procedură, care ar trebui să îi permită să prezinte o ofertă ministrului în vederea încheierii unui contract de concesiune, rezervată operatorilor „de încredere” în sensul legislației maghiare, că nu era autorizată să prezinte o ofertă la data primei decizii, întrucât nu îndeplinea criteriile legale care să îi permită să fie calificată drept operator de jocuri de noroc „de încredere”, în sensul legislației naționale. În plus, la adoptarea celei de a doua decizii, din cauza datei intrării în vigoare a reglementării care modifică definiția operatorului de jocuri de noroc „de încredere”, aceasta nu ar fi avut suficient timp pentru a elabora o ofertă detaliată.
- 25 Potrivit autorității fiscale din Ungaria, legislația maghiară nu este contrară articolului 56 TFUE. Lipsa unei proceduri publice de cerere de ofertă pentru atribuirea contractelor de concesiune nu ar însemna că reglementarea maghiară încalcă dreptul Uniunii, întrucât, dacă s-ar fi organizat o astfel de procedură, Unibet ar fi putut să prezinte o ofertă. În plus, la data adoptării celei de a doua decizii, Unibet avea posibilitatea să demonstreze că era un operator de jocuri de noroc „de încredere”, în sensul legislației naționale, ceea ce i-ar fi permis să prezinte o ofertă ministrului în vederea încheierii unui contract de concesiune. Această autoritate a declarat că un decret ministerial urma să fie adoptat pentru a completa dispozițiile Legii privind organizarea de jocuri de noroc în ceea ce privește jocurile de noroc online.
- 26 Autoritatea fiscală a precizat de asemenea că, din moment ce decretul care urma să fie adoptat intră sub incidența Directivei 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), notificarea acestuia Comisiei Europene era o condiție prealabilă obligatorie pentru intrarea sa în vigoare. Potrivit aceleiași autorități, chiar și în ipoteza în care reglementarea maghiară ar fi incompatibilă cu dreptul Uniunii, nu s-ar putea susține că jocurile de noroc pot fi organizate pe teritoriul maghiar fără autorizație și fără nicio restricție.
- 27 Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă, având în vedere jurisprudența Curții privind interpretarea articolului 56 TFUE în domeniul jocurilor de noroc, o legislație națională, precum legislația maghiară, care nu a creat o situație de monopol pe piața jocurilor de noroc și care le garantează actorilor de pe această piață posibilitatea teoretică de a intra pe piața maghiară a jocurilor de noroc online, dar a cărei punere în aplicare efectivă continuă să priveze în practică actorii de pe piață de posibilitatea de a-și oferi serviciile poate fi conformă cu dispozițiile articolului respectiv.
- 28 Potrivit acestei instanțe, operatorii de jocuri de noroc dispuneau, la momentul faptelor în discuție în litigiul principal, de două posibilități de a încheia un contract de concesiune pentru organizarea jocurilor de noroc online. Ea arată că prima posibilitate, și anume organizarea unei proceduri publice de cerere de ofertă de către ministrul economiei, nu a fost utilizată de acesta din urmă în întreaga perioadă în litigiu. În ceea ce privește a doua posibilitate, și anume depunerea unei oferte în vederea încheierii unui contract de concesiune, această instanță precizează că numai un operator care poate fi calificat drept „operator de jocuri de noroc de încredere”, în sensul legislației în vigoare la 25 iunie 2014, era autorizat să depună o astfel de ofertă. Or, în conformitate cu această legislație, la data adoptării primei decizii de blocare a site-urilor internet ale Unibet, operatorii care nu puteau justifica 10 ani de furnizare de servicii în Ungaria nu intrau sub incidența noțiunii „operator de jocuri de noroc de încredere”. Prin urmare, potrivit instanței menționate, Unibet era exclusă de pe piața jocurilor de noroc online. În plus, instanța de trimitere consideră că, din cauza termenului scurt dintre 15 iulie 2014, data la care definiția „operatorului de încredere” a fost modificată prin lege, astfel încât

Unibet ar putea eventual să intre sub incidența acestei noțiuni, și 29 august 2014, data adoptării celei de a doua decizii de blocare a site-urilor internet ale Unibet, aceasta din urmă a fost împiedicată să depună o ofertă redactată în detaliu.

- 29 Prin urmare, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă, în conformitate cu articolul 56 TFUE, lipsa unor norme detaliate privind condițiile tehnice necesare în scopul acordării autorizațiilor pentru organizarea jocurilor de noroc online poate justifica excluderea în practică a unui operator de jocuri de noroc din procedura de atribuire, chiar dacă reglementarea națională prevede că acordarea autorizațiilor este teoretic posibilă. În plus, aceasta solicită să se stabilească dacă lipsa unor astfel de norme tehnice detaliate poate totuși să justifice sancțiunile administrative impuse de autoritățile competente operatorilor de jocuri de noroc care în practică nu puteau să obțină autorizațiile necesare pentru organizarea de jocuri de noroc online.
- 30 În aceste condiții, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunalul Administrativ și pentru Litigii de Muncă din Budapesta) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale potrivit căreia legislația unui stat membru care, prin organizarea unei proceduri de cerere de ofertă pentru atribuirea unei concesiuni sau, după caz, prin primirea unei oferte prezentate în vederea obținerii concesiunii, asigură posibilitatea teoretică a tuturor operatorilor care respectă cerințele legale – inclusiv a unui operator stabilit în alt stat membru – de a obține concesiunea pentru prestarea de servicii de jocuri de noroc online neliberalizate, fie prin intermediul unei proceduri deschise de cerere de ofertă, fie prin depunerea unei oferte spontane, în condițiile în care, în realitate, statul membru în cauză nu organizează o procedură de cerere de ofertă pentru atribuirea concesiunii, iar prestatorul de servicii nu are practic posibilitatea de a depune o ofertă spontană și în condițiile în care autoritățile statului membru declară că prestatorul de servicii a săvârșit o încălcare a normelor juridice ca urmare a faptului că a prestat serviciul fără o autorizație acordată în temeiul concesiunii și îi aplică acestuia sancțiunea administrativă prevăzută de lege (suspendarea temporară a accesului și o amendă în cazul unei încălcări repetate)?
- 2) Articolul 56 TFUE se opune ca un stat membru să introducă norme de rang superior din perspectiva dreptului său național, care oferă operatorilor de jocuri de noroc online posibilitatea teoretică de a presta servicii de jocuri de noroc online în mod transfrontalier, în condițiile în care în realitate, ca urmare a lipsei unor norme naționale de punere în aplicare de rang inferior, respectivii operatori nu pot să obțină autorizațiile necesare pentru prestarea serviciului?
- 3) În măsura în care instanța care este sesizată cu litigiul principal statuează, în lumina răspunsurilor date la întrebările anterioare, că măsura statului membru este contrară articolului 56 TFUE, instanța respectivă acționează în conformitate cu dreptul Uniunii dacă apreciază că sunt contrare articolului 56 TFUE atât încălcarea unor norme juridice constatată prin deciziile adoptate de autoritățile statului membru ca urmare a prestării serviciului fără autorizație, cât și sancțiunea administrativă aplicată pentru încălcarea menționată (suspendarea temporară a accesului și amendă)?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 31 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații precum cea în discuție în litigiul principal, care instituie un regim de concesiuni și de autorizații pentru organizarea

jocurilor de noroc online în temeiul căruia operatorii pot încheia un contract de concesiune, iar pe baza acestuia din urmă să obțină autorizația pentru organizarea jocurilor de noroc online, fie prin participarea la o cerere de ofertă în vederea încheierii unui contract de concesiune organizat de Ministerul Economiei, fie prezentând o ofertă ministrului în vederea încheierii unui contract de concesiune, această din urmă posibilitate fiind deschisă operatorilor de jocuri de noroc „de încredere”, în sensul legislației naționale.

- 32 Trebuie amintit că articolul 56 TFUE impune înlăturarea oricărei restricții privind libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 33 În această privință, Curtea a statuat deja că o legislație națională care interzice organizarea jocurilor de noroc în lipsa unei autorizații prealabile de natură administrativă constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 56 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 39 precum și jurisprudența citată).
- 34 Prin urmare, trebuie să se constate că o legislație națională precum cea în discuție în litigiul principal, care instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 56 TFUE.
- 35 Trebuie să se analizeze dacă această restricție poate fi totuși justificată.
- 36 În ceea ce privește justificările de natură să fie admise în prezența unor măsuri interne ce restrâng libera prestare a serviciilor, Curtea a arătat în mai multe rânduri că obiectivele urmărite prin legislațiile naționale adoptate în domeniul jocurilor și al pariurilor, luate în considerare în ansamblu, au legătură cel mai adesea cu protecția destinatarilor serviciilor respective și, mai general, a consumatorilor, precum și cu protecția ordinii sociale. Curtea a subliniat de asemenea că astfel de obiective se numără printre motivele imperative de interes general care pot justifica atingeri aduse liberei prestări a serviciilor.
- 37 În plus, este cert că este de competența fiecărui stat membru să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică total sau parțial activitățile privind organizarea jocurilor de noroc sau numai să le restrângă și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte, necesitatea și proporționalitatea măsurilor adoptate astfel trebuind apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite și cu nivelul de protecție pe care intenționează să îl asigure autoritățile naționale implicate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punctul 46 și jurisprudența citată).
- 38 În speță, reiese din observațiile scrise prezentate Curții că Ungaria invocă, la modul general, obiectivele de protecție a consumatorilor și riscurile pentru ordinea publică și pentru sănătatea publică pentru a justifica măsurile în discuție în litigiul principal.
- 39 Curtea a statuat deja că aceste obiective pot fi de natură să justifice unele restricții ale libertăților fundamentale în sectorul jocurilor de noroc. Astfel, o serie de motive imperative de interes general, cum ar fi obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburărilor ordinii sociale în general, au fost admise de jurisprudență (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 46).

- 40 Rezultă însă dintr-o jurisprudență constantă că restricțiile impuse de statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității și că o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care mijloacele puse în aplicare sunt coerente și sistematice (Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctele 48 și 53, precum și Hotărârea din 16 februarie 2012, Costa și Cifone, C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 63).
- 41 De asemenea, pentru ca o astfel de legislație să fie justificată, chiar dacă derogă de la o libertate fundamentală, rezultă din jurisprudența Curții că un regim de concesiuni și de autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil, astfel încât să limiteze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu poată fi utilizată în mod arbitrar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 42 În plus, autoritățile publice care acordă concesiunile sunt ținute să respecte obligația de transparență. Astfel, fără a implica în mod necesar o obligație de a recurge la o cerere de ofertă, obligația de transparență menționată, care se aplică în cazul în care concesiunea de servicii în cauză este susceptibilă să fie de interes pentru o întreprindere situată în alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesiune, impune autorității concedente garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat care să permită exercitarea concurenței în domeniul concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelman, C-64/08, EU:C:2010:506, punctele 49 și 50).
- 43 În plus, principiul securității juridice, care îl are drept corolar pe cel al protecției încrederii legitime, impune în special ca normele de drept să fie clare și precise, iar efectele lor să fie previzibile, mai ales atunci când pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi (Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 77 precum și jurisprudența citată).
- 44 În ceea ce privește, în primul rând, o reglementare națională precum cea în vigoare la 25 iunie 2014, trebuie să se constate că o normă a unui stat membru cum este cea în discuție în litigiul principal, potrivit căreia operatorii de jocuri de noroc de încredere trebuie să fi desfășurat pentru o perioadă de cel puțin 10 ani o activitate de organizare de jocuri de noroc pe teritoriul acestui stat membru, creează o diferență de tratament întrucât dezavantajează operatorii de jocuri de noroc stabiliți în alte state membre în raport cu operatorii naționali interesați, care pot îndeplini mai ușor condiția respectivă.
- 45 Simpla invocare a unui obiectiv de interes general nu este suficientă pentru a justifica o asemenea diferență de tratament. Or, în lipsa unui motiv pentru care ar fi necesar să fi desfășurat o activitate de organizare a jocurilor de noroc pe teritoriul statului membru gazdă mai degrabă decât pe cel al unui alt stat membru în vederea atingerii obiectivelor invocate, iar aceasta timp de cel puțin 10 ani, o astfel de regulă trebuie considerată drept discriminatorie și contrară articolului 56 TFUE.
- 46 În ceea ce privește, în al doilea rând, o reglementare națională precum cea în vigoare la 29 august 2014, obligația de a fi desfășurat timp de trei ani într-un stat membru o activitate de organizare de jocuri de noroc nu creează vreun avantaj în favoarea operatorilor stabiliți în statul membru gazdă și ar putea fi justificată printr-un obiectiv de interes general. Trebuie totuși ca normele în discuție să fie aplicate în mod transparent în ceea ce privește toți ofertanții. Trebuie amintit astfel că obligația de transparență, care este un corolar al principiului egalității, are ca scop în acest context, în esență, să asigure posibilitatea oricărui operator interesat de a decide să participe la proceduri de cerere de ofertă pe baza tuturor informațiilor relevante și să garanteze lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Ea presupune ca toate condițiile și modalitățile procedurii de atribuire să fie formulate în mod clar, precis și univoc, astfel încât, pe de o parte, să permită tuturor ofertanților mediu informați și care dau dovadă de o diligență normală să înțeleagă conținutul

exact al acestora și să le interpreteze în același mod și, pe de altă parte, să circumscrie puterea discreționară a autorității concedente și să dea acesteia posibilitatea să verifice în mod efectiv dacă ofertele ofertanților corespund criteriilor care guvernează procedura în cauză (Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 87).

- 47 Nu îndeplinește această cerință o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, în cuprinsul căreia condițiile de exercitare a atribuțiilor ministrului economiei pe care le stabilește în cadrul unei astfel de proceduri, precum și condițiile tehnice care trebuie îndeplinite de operatorii de jocuri de noroc în cadrul prezentării ofertei lor nu erau definite cu suficientă precizie.
- 48 În consecință, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea jocurilor de noroc online, atunci când aceasta conține norme discriminatorii în privința operatorilor stabiliți în alte state membre sau în cazul în care prevede norme nediscriminatorii, dar care sunt aplicate în mod netransparent sau sunt puse în aplicare astfel încât să împiedice sau să facă mai dificilă candidatura anumitor ofertanți stabiliți în alte state membre.

Cu privire la a treia întrebare

- 49 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unor sancțiuni precum cele în discuție în litigiul principal, aplicate ca urmare a încălcării legislației naționale prin care se instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc, în cazul în care o astfel de legislație națională se dovedește a fi contrară acestui articol.
- 50 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, dacă a fost instituit un regim restrictiv în materia jocurilor de noroc, iar regimul respectiv este incompatibil cu articolul 56 TFUE, încălcarea acestuia de un operator economic nu poate face obiectul unor sancțiuni (Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 64 precum și jurisprudența citată).
- 51 Trebuie să se răspundă la a treia întrebare că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unor sancțiuni precum cele în discuție în litigiul principal, aplicate ca urmare a încălcării legislației naționale prin care se instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc, în cazul în care o astfel de legislație națională se dovedește a fi contrară acestui articol.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 52 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 întâi) declară:

- 1) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei legislații naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea jocurilor de noroc online, atunci când aceasta conține norme discriminatorii în privința operatorilor stabiliți în alte state membre sau în cazul în care**

prevede norme nediscriminatorii, dar care sunt aplicate în mod netransparent sau sunt puse în aplicare astfel încât să împiedice sau să facă mai dificilă candidatura anumitor ofertanți stabiliți în alte state membre.

- 2) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unor sancțiuni precum cele în discuție în litigiul principal, aplicate ca urmare a încălcării legislației naționale prin care se instituie un sistem de concesiuni și de autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc, în cazul în care o astfel de legislație națională se dovedește a fi contrară acestui articol.**

Semnături

i — Punctele 5, 8, 17, 30 și 41 din prezentul text au făcut obiectul unei modificări de ordin lingvistic ulterior primei publicări.