

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

JÁN MAZÁK

prezentate la 23 februarie 2010¹

I — Introducere

1. Întrebările preliminare adresate de Landesgericht Linz (Austria) atrag din nou atenția Curții asupra relației dintre libertățile comunitare și politica legislativă a statelor membre în materia jocurilor de noroc.

2. În cadrul unei jurisprudențe care este deja bogată, Curtea este chemată de această dată să se pronunțe asupra conformității cu articolele 43 CE și 49 CE a unei reglementări naționale care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localurile de jocuri exclusiv societăților pe acțiuni care au sediul pe teritoriul statului membru în cauză, care limitează durata concesiunilor la 15 ani și care permite organizatorilor care dețin o concesiune să facă publicitate încurajând participarea la jocurile în cauză.

II — Cadrul juridic

A — Legea austriacă privind jocurile de noroc

3. Jocurile de noroc sunt reglementate în Austria prin Legea federală privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz), în versiunea din 1989².

1. Obiectivele Legii privind jocurile de noroc

4. Legea privind jocurile de noroc nu consacră nicio dispoziție enunțării obiectivelor pe care Republica Austria le urmărește prin reglementarea sa referitoare la jocurile de noroc. Lucrările pregătitoare ale acestei legi ne indică totuși într-o oarecare măsură că aceste obiective ar fi de natură normativă și de natură fiscală.

1 — Limba originală: franceza.

2 — BGBl. 620/1989.

5. În ceea ce privește obiectivul normativ, respectivele lucrări arată că „ideal, o interdicere totală a jocurilor de noroc ar fi reglementarea cea mai judicioasă. Având însă în vedere faptul binecunoscut că pasiunea pentru joc pare inherentă naturii umane, [...] este mult mai judicios ca această pasiune pentru joc să fie canalizată, în interesul individului și al societății. Sunt atinse astfel două obiective: se previne o trecere a jocurilor de noroc în ilegalitate cum se poate observa în statele care interzic total jocurile de noroc, iar statul păstrează în același timp posibilitatea de a supraveghea jocurile de noroc exploatate într-un cadru legal. Această supraveghere trebuie să aibă ca principal obiectiv protejarea jucătorului individual”.

2. Monopolul de stat în materia jocurilor de noroc

7. Articolul 1 din Legea privind jocurile de noroc definește jocurile de noroc ca fiind acelea „pentru care câștigurile și pierderile depind exclusiv sau preponderent de hazard”.

8. Articolul 3 din Legea privind jocurile de noroc instituie un monopol de stat în materia jocurilor de noroc, prevăzând că dreptul de a organiza și exploata jocurile de noroc este în principiu rezervat statului, cu excepția cazurilor în care legea menționată prevede altfel.

3. Jocurile liberalizate

9. Pariurile sportive, „micile” slot-machine și loteriile de mică anvergură nu sunt supuse acestui monopol.

6. În ceea ce privește obiectivul fiscal, lucrările pregătitoare identifică „un interes al statului federal de a obține cele mai mari venituri posibile din monopolul asupra jocurilor de noroc. [...] Guvernul federal trebuie, așadar, cu ocazia reglementării jocurilor de noroc – respectând în același timp obiectivul normativ – să urmărească organizarea jocurilor de noroc astfel încât monopolul să îi aducă cele mai mari venituri posibile”.

10. Pariurile sportive, pe de o parte, nu sunt considerate jocuri de noroc în Austria, dat fiind că acestea nu au la bază numai hazardul, ci fac de asemenea să fie luate în considerare o anumită pricepere și cunoștințele jucătorului. Acestea intră în competența Lănder și au fost liberalizate. Oricine îndeplinește condițiile legale are dreptul de a obține o licență pentru organizarea de pariuri sportive potrivit modalităților clasice sau pe internet.

11. Articolul 4 din Legea privind jocurile de noroc, pe de altă parte, exclude din monopolul de stat jocurile tip slot-machine a căror miză nu depășește 0,50 euro pentru fiecare partidă, iar eventualele câștiguri nu depășesc 20 de euro („mici” slot-machine), precum și loteriile având ca obiect sume minime, tombolele și loteriile care au ca premii mărfuri. Competența de reglementare a jocurilor tip slot-machine a fost atribuită Lănder. În ceea ce privește micile loterii, acestea trebuie autorizate de Ministerul Federal al Finanțelor.

singură concesiune³. Titularul acesteia trebuie să fie o societate pe acțiuni cu sediul în Austria. În situația în care există mai mulți candidați, concesiunea este atribuită celui care oferă statului federal cele mai bune perspective de venituri fiscale.

14. În temeiul articolului 20 din Legea privind jocurile de noroc⁴, o sumă egală cu 3 % din veniturile loteriilor austriece și de cel puțin 40 de milioane de euro este pusă anual la dispoziția unui fond de promovare a activităților sportive.

4. Sistemul de concesiuni

12. Ministrul federal al finanțelor poate acorda dreptul de a organiza și de a exploata jocuri de noroc care fac obiectul monopolului prin acordarea unor concesiuni pentru organizarea de loterii și de extrageri electronice (articolul 14 din Legea privind jocurile de noroc) și pentru exploatarea unor localuri de jocuri (articolul 21 din Legea privind jocurile de noroc).

15. Articolul 21 stabilește condițiile pentru exploatarea unui cazinou. În total, numărul de concesiuni de cazinouri este limitat la 12⁵. Pe teritoriul unei comune nu poate fi atribuită decât o singură concesiune. Potrivit legii, concesionarii trebuie să fie societăți pe acțiuni care au un consiliu de supraveghere și sediul în Austria, care au un capital de cel puțin 22 de milioane de euro și, în funcție de împrejurări, care oferă cele mai bune perspective de venituri fiscale pentru autoritățile publice locale, cu respectarea

13. Articolul 14 din Legea privind jocurile de noroc definește condițiile de acordare a unei concesiuni pentru loterii și extrageri electronice. În total nu poate fi atribuită decât o

3 — În prezent deținută de societatea Österreichische Lotterien GmbH (denumită în continuare „ÖLG”).

4 — Versiunea din 10 decembrie 2004 a legii menționate (BGBl. I, 136/2004).

5 — În prezent toate deținute de societatea Casinos Austria AG. Acestea i-au fost inițial atribuite prin ordonanță administrativă din 18 decembrie 1991 pentru durată maximă de 15 ani. În răspunsul scris la întrebările adresate de Curte, guvernul austriac a afirmat că „nu a avut loc nicio ofertă publică în vederea atribuirii concesiunilor menționate de Curte”, precizând cu ocazia ședinței că durata concesiunilor fusese prelungită de la 15 la 22 de ani fără nicio procedură concurențială și fără o publicitate prealabilă.

normelor prevăzute la articolul 14 din Legea privind jocurile de noroc în ceea ce privește protecția jucătorilor.

într-un termen de șase luni de la închiderea exercițiului.

16. Articolul 22 din Legea privind jocurile de noroc stabilește la 15 ani durata maximă a concesiunilor jocurilor de noroc.

17. Articolul 24 din Legea privind jocurile de noroc interzice concesionarului să stabilească filiale în afara teritoriului austriac. Potrivit articolului 24 bis din aceeași lege, orice extindere a obiectului unei concesiuni deja atribuite trebuie autorizată atunci când aceasta nu este susceptibilă să aibă un impact negativ asupra veniturilor fiscale provenite din redevențele plătite de localurile de jocuri.

18. În temeiul articolelor 19 și 31 din Legea privind jocurile de noroc, Ministerul Finanțelor dispune de un drept de supraveghere general asupra concesionarului. Ministerul menționat poate, în acest scop, să consulte evidențele contabile ale concesionarului, iar agenții săi abilitați să exercite dreptul de supraveghere pot avea acces în localurile comerciale ale concesionarului. În plus, ministerul este reprezentat în cadrul societății concesionarului de un „comisar de stat”. Conturile anuale, verificate, trebuie în sfârșit să fie prezentate ministrului federal

19. Articolul 25 alineatul 3 din Legea privind jocurile de noroc, în versiunea din 1989, obliga concesionarul să interzică sau să restrângă accesul în cazinou jucătorilor, resortisanți austrieci, care nu erau capabili să participe la jocuri de noroc sau cărora li se interzisese participarea la astfel de jocuri. Aceasta este norma în temeiul căreia societatea Casinos Austria AG a fost condamnată, în urma câtorva proceduri judecătorești declanșate de jucători, la restituirea unor importante sume pierdute la joc. După reforma Legii privind jocurile de noroc din august 2005, obligația de restituire ce revine concesionarului este plafonată la minimul de subzistență concret al jucătorului, iar responsabilitatea concesionarului este limitată la cazurile în care a existat premeditare sau o neglijență gravă, astfel încât aceasta nu mai acoperă situațiile în care jucătorul, întrebat în prealabil cu privire la capacitatea sa de a participa la jocuri de noroc, nu a oferit decât informații incomplete. În plus, începând de la această dată, legea prevede un termen de decădere de șase luni.

20. După modificarea Legii privind jocurile de noroc în 2008, articolul 56 alineatul 1 prevede obligația concesionarilor de a avea, în anunțurile lor publicitare, o atitudine responsabilă, aceste anunțuri făcând de altfel obiectul unei supravegheri din partea autorității tutelare.

B — *Codul penal austriac*

21. Articolul 168 din Codul penal austriac (Strafgesetzbuch) pedepsește pe „oricine organizează un joc interzis în mod expres sau al cărui rezultat favorabil sau defavorabil depinde exclusiv sau în principal de hazard sau pe oricine 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”.

III — *Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare*

22. Domnul Ernst Engelmann, resortisant german, a exploatat localuri de jocuri în Linz, Austria, între începutul anului 2004 și 19 iulie 2006 și în Schärding, de asemenea în Austria, între aprilie 2004 și 14 aprilie 2005. Acesta oferea clientelei sale diverse jocuri printre care, în special, un joc numit „ruletă de observare” și jocuri de cărți: poker și „Two Aces”. Domnul Engelmann nu solicitase autorităților austriece o concesiune pentru organizarea de jocuri de noroc și nici nu era deținătorul unei autorizații legale eliberate de autoritățile competente ale unui alt stat membru.

23. Prin hotărârea din 5 martie 2007, Bezirksgericht Linz l-a declarat pe domnul

Engelmann vinovat de organizarea ilegală, pe teritoriul austriac, de jocuri de noroc în vederea obținerii unui avantaj material. Hotărârea îl declară vinovat de comiterea infracțiunii de organizare de jocuri de noroc prevăzute la articolul 168 alineatul 1 din Codul penal și îl condamnă la plata unei amenzi de 2 000 de euro.

24. Domnul Engelmann a atacat cu apel această hotărâre la Landesgericht Linz. Întrucât are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea dispozițiilor austriece referitoare la jocurile de noroc cu libertățile comunitare de prestare a serviciilor și de stabilire, instanța națională adresează Curții trei întrebări preliminare în temeiul articolului 234 CE.

25. Aceste îndoieli au la bază, în primul rând, faptul că, din informațiile pe care le are instanța de trimitere, adoptarea dispozițiilor aplicabile ale Legii privind jocurile de noroc nu a fost precedată de o analiză a pericolelor legate de dependența de jocuri de noroc și a posibilităților de prevenire care există în drept și în fapt, ceea ce ar fi contrar Hotărârii din 13 noiembrie 2003, Lindman (C-42/02, Rec., p. I-13519, punctele 25 și 26).

26. În al doilea rând, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la caracterul coerent și sistematic al politici austriece în domeniul jocurilor de noroc date în concesiune. Aceasta apreciază că nu poate exista o limitare coerentă și sistematică a activității de jocuri de noroc și de pariuri decât dacă legiuitorul evaluează toate domeniile și toate sectoarele jocurilor

de noroc și intervine în funcție de potențialul de pericolozitate sau de dependență pe care îl are fiecare tip de joc. Potrivit instanței de trimitere, în Austria situația ar fi diferită. Astfel, monopolul austriac asupra jocurilor de noroc ar permite organizarea unei publicități masive pentru acest sector, în special pentru pariurile pe partidele de fotbal numite „TOTO”, precum și pentru premiile puse în joc la „Lotto Jackpot”. În aceste condiții, susține în continuare instanța de trimitere, o incitare activă la participarea la jocuri de noroc ar fi acceptată în Austria.

27. Landesgericht Linz are îndoieli, în al treilea rând, în ceea ce privește compatibilitatea cu cerințele adaptării, necesității și proporționalității a faptului de a limita acordarea de concesiuni numai la societățile pe acțiuni al căror sediu se află pe teritoriul național și al justificării unei astfel de limitări în raport cu obiectivele de luptă împotriva criminalității economice, a spălării banilor și a dependenței de jocuri de noroc.

28. În sfârșit, Landesgericht menționează articolul 24 bis din Legea privind jocurile de noroc, care vizează în mod expres prevenirea oricărui impact negativ asupra veniturilor fiscale ce provin din redevențele plătite de localurile de jocuri. Instanța de trimitere se întreabă dacă nu există în acest caz o contradicție cu jurisprudența Curții în

temeiul căreia restricțiile privind libertățile fundamentale în domeniul jocurilor de noroc trebuie să aibă ca obiectiv diminuarea în mod real a ocaziilor de a juca, iar nu crearea unei noi surse de finanțare.

29. Or, potrivit instanței de trimitere, presupunând că dreptul comunitar permite ca domnului Engelmänn să i se acorde autorizația de a exploata un local de jocuri de noroc fără ca acesta să fie obligat, în acest scop, să înființeze sau să dobândească o societate pe acțiuni cu sediul în Austria, acesta ar putea, în principiu, să candideze pentru obținerea unei concesiuni. Dacă aceasta i-ar fi acordată, elementele constitutive ale jocului de noroc ilicit, în sensul articolului 168 din Codul penal, nu ar mai fi întrunite.

30. În aceste condiții, Landesgericht Linz a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 43 [CE] trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții legale a unui stat membru care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localuri de jocuri numai societăților constituite ca societăți pe acțiuni cu sediul pe teritoriul acestui stat membru și care impune, așadar, înființarea sau achiziționarea unei astfel de societăți în acest stat membru?

- 2) Articolele 43 [CE] și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun existenței unui monopol de stat în privința anumitor jocuri de noroc, precum jocurile de noroc organizate în localuri de jocuri, atunci când nu există în statul membru în cauză o politică coerentă și sistematică de limitare a jocurilor de noroc pentru că organizatorii care dețin concesiuni naționale încurajează participarea la jocuri de noroc – precum pariuri sportive și loterii naționale – și fac publicitate în acest sens la televiziune, în ziare și în reviste, această publicitate anunțând chiar că o sumă în numerar va fi oferită pentru un buletin de participare cu puțin timp înaintea extragerii loto («TOI TOI TOI – Glaub’ ans Glück») («Succes – Crede în șansă»)?

31. Domnul Engelmänn, Comisia Comunităților Europene și guvernele austriac, belgian, elen, spaniol și portughez au depus observații scrise în fața Curții. În cadrul ședinței, care a avut loc la 14 ianuarie 2010, reprezentanții domnului Engelmänn, ai Comisiei și ai guvernelor austriac, belgian, elen și portughez au prezentat observații orale.

IV — Aprecieri juridică

A — Un aspect preliminar: despre admisibilitatea întrebărilor preliminare și eventualul efect al deciziei Curții cu privire la situația domnului Engelmänn

- 3) Articolele 43 [CE] și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale potrivit căreia toate concesiunile de exploatare a jocurilor de noroc și a localurilor de jocuri prevăzute de reglementarea națională privind jocurile de noroc se acordă pentru o perioadă de 15 ani în temeiul unei reglementări care exclude de la procedura de cerere de ofertă concurenții comunitari (care nu au naționalitatea acestui stat membru)?”

32. Prezenta cauză ridică o problemă prealabilă privind admisibilitatea întrebărilor adresate Curții, în măsura în care răspunsul pe care Curtea l-ar da la aceste întrebări ar putea să nu aibă niciun efect asupra situației judiciare a domnului Engelmänn, obiectul acțiunii principale.

33. În ceea ce privește prima întrebare preliminară și presupunând că cerința unui sediu al unei societăți în Austria va fi considerată de către Curte ca nefiind conformă cu Tratatul

CE, trebuie avut în vedere că domnul Engelmann este o persoană fizică. Acesta nu ar fi vizat de răspunsul Curții decât dacă ar fi putut constitui o societate conform legislației austriece (capital minim etc.). A doua întrebare preliminară, referitoare la publicitatea pentru jocurile de noroc, nu mai are o legătură directă cu situația domnului Engelmann și cu situația de fapt din acțiunea principală. În cele două cazuri totuși, jurisprudența ne determină să avem încredere în instanța de trimitere, căreia îi revine competența de a aprecia atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții.⁶

34. Pertinența celei de a treia întrebări preliminare, referitoare la durata concesiunilor, este mult mai neîndoielnică și este direct legată de situația de fapt din acțiunea principală. Aceasta decurge din cuprinsul punctului 63 din Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții⁷, în care Curtea a declarat că „în absența unei proceduri de atribuire a concesiunilor deschise operatorilor care fuseseră excluși în mod ilegal de la posibilitatea de a beneficia de o concesiune cu ocazia ultimei cereri de ofertă, lipsa concesiunii nu

poate face obiectul sancțiunilor împotriva unor astfel de operatori”⁸.

35. Dacă Curtea ar considera că o durată de 15 ani nu este conformă cu tratatul, Hotărârea Placanica și alții ar fi indirect aplicabilă.

36. Ca urmare a acestei jurisprudențe, trebuie de asemenea să se răspundă la o întrebare care nu a fost adresată de instanța de trimitere, însă ridicată în fața Curții, și care ar putea influența rezultatul acțiunii principale: este vorba despre lipsa prezumată de transparență în reinnoirea concesiunilor pentru exploatarea cazinourilor.

6 — A se vedea Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 38), Hotărârea din 22 mai 2003, Korhonen și alții (C-18/01, Rec., p. I-5321, punctul 19), și Hotărârea din 19 aprilie 2007, Asemfo (C-295/05, Rep., p. I-2999, punctul 30).

7 — C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891.

8 — În Hotărârea Placanica și alții, Curtea se referea la lipsa de transparență în atribuirea concesiunilor pentru organizarea de pariuri sportive, într-o situație în care întreprinderea care organiza jocurile de noroc solicitase atribuirea unei concesiuni. Însă hotărârea aplică aceeași consecință pentru lipsa autorizației poliției de care avea nevoie intermediarul (domnul Placanica), care nu formulase o cerere. La punctul 67, Curtea a arătat „că lipsa autorizației poliției nu poate, în orice caz, să fie reproșată unor persoane precum inculpații din acțiunile principale, care nu ar fi putut obține astfel de autorizații, întrucât acordarea unei astfel de autorizații presupunea atribuirea unei concesiuni de care persoanele respective nu au putut beneficia, prin încălcarea dreptului comunitar”. Pasivitatea persoanei în cauză nu a constituit un obstacol nici pentru acceptarea admisibilității întrebării preliminare adresate în cauza Gottwald (Hotărârea din 1 octombrie 2009, C-103/08, Rep., p. I-9117, punctul 18; a se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în această cauză la 30 aprilie 2009, punctul 29).

B — *Cu privire la prima întrebare preliminară*

37. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 43 CE se opune legislației unui stat membru care rezervă exploatarea localurilor de jocuri numai societăților constituite ca societăți pe acțiuni cu sediul pe teritoriul acestui stat membru, astfel încât această legislație impune, așadar, înființarea sau achiziționarea unei astfel de societăți în acest stat membru.

40. Guvernul austriac subliniază în special că cerințele prevăzute de legislația națională cu privire la sediul societății concesionare și cu privire la forma juridică a acesteia sunt indispensabile pentru asigurarea unui control efectiv al activității sale. Guvernul austriac precizează, pe de altă parte, că legislația sa nu impune ca societatea să aibă sediul pe teritoriul austriac la momentul depunerii candidaturii și pe durata examinării acesteia.

41. La rândul său, guvernul portughez consideră că ordonanța de trimitere nu conține suficiente elemente pentru a răspunde la prima întrebare preliminară, astfel încât aceasta ar fi inadmisibilă.

1. Principalele argumente ale părților

38. Atât Comisia, cât și domnul Engelmann apreciază că răspunsul la această întrebare trebuie să fie afirmativ. Comisia precizează, cu toate acestea, că un motiv imperativ de interes general, precum protecția creditorilor, ar putea totuși, eventual, să justifice cerința unei societăți de capital.

2. Aprecieri

a) Observație preliminară cu privire la invocarea libertății de stabilire

39. Guvernele austriac, belgian, elen și spaniol susțin în schimb că, chiar dacă s-ar presupune că legislația austriacă constituie o restricție privind libertatea de stabilire, aceasta ar putea fi justificată printr-un motiv de interes general și ar putea fi proporțională.

42. Instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea cu libertatea de stabilire (articolul 43 CE) a articolului 21 din Legea federală privind jocurile de noroc,

potrivit căruia concesionarii de cazinouri trebuie să fie societăți pe acțiuni care au un consiliu de supraveghere și sediul în Austria.

43. O primă lectură a acestei întrebări ne-ar putea face să credem că în cauză ar fi în discuție mai degrabă libera prestare a serviciilor (articolul 49 CE), dat fiind că societățile care ar putea fi excluse de la atribuirea acestui tip de concesiuni sunt cele care nu au sediul în statul de destinație a serviciilor. O analiză mai aprofundată a elementelor cauzei, având în vedere jurisprudența, ne permite totuși să concluzionăm că abordarea Landesgericht Linz este corectă.

44. Jurisprudența a delimitat în mod clar domeniile de aplicare ale acestor două libertăți, elementul cheie fiind dacă operatorul economic oferă serviciile sale „în mod stabil și continuu”, de la un sediu profesional situat în statul membru de destinație sau de la un sediu profesional situat într-un alt stat membru. În primul caz, operatorul intră în domeniul de aplicare al libertății de stabilire; în al doilea caz, acesta este un prestator transfrontalier care intră sub incidența liberei prestări a serviciilor⁹.

45. La vederea articolului 43 CE, această noțiune de „sediu profesional” se interpretează într-un sens larg, incluzând nu numai baza fizică principală a activității operatorului, ci și eventualele baze secundare ale acestuia. Astfel cum Curtea a indicat în mod expres în Hotărârea Gebhard, citată anterior, „o persoană poate fi stabilită, în sensul tratatului, în mai mult de un stat membru, iar aceasta în special în cazul societăților, prin crearea de agenții, de sucursale sau de filiale și, astfel cum Curtea a statuat în cazul membrilor profesiunilor liberale, prin crearea unui al doilea sediu profesional” (punctul 24)¹⁰.

46. Esența articolului 43 CE constă, în consecință, în „exercitarea efectivă a unei activități economice prin instalarea în mod stabil într-un alt stat membru pentru o perioadă nedeterminată”¹¹.

47. În speță, legea austriacă privind jocurile de noroc ar împiedica societățile stabilite în alte state membre să se stabilească în Austria, interzicându-le să deschidă un sediu fix în vederea exploatarei unui cazinou pe durata unei eventuale concesiuni. Astfel cum arată Comisia în memoriul în intervenție, în condițiile în care întrebarea instanței de trimitere se referă numai la cazinourile „fizice”, care au în mod

9 — A se vedea Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 21), Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 22), și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia (C-171/02, Rec., p. I-5645, punctele 24 și 25).

10 — A se vedea în același sens Hotărârea din 12 iulie 1984, Klopp (107/83, Rec., p. 2971, punctul 19), și Hotărârea din 6 iunie 1996, Comisia/Italia (C-101/94, Rec., p. I-2691, punctul 12).

11 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame și alții (C-221/89, Rec., p. I-3905, punctul 20).

obligatoriu o prezență comercială în Austria, întrebarea intră sub incidența articolului 43 CE. Pentru societățile care nu sunt austriece, ar fi în discuție aici dreptul de a se stabili în Austria și de a crea în acest stat un al doilea sediu profesional.

b) Cerința de a avea sediul în Austria

50. Vom examina mai întâi cerința impusă societăților de a avea sediul în Austria.

48. Obligația impusă operatorilor economici ai celorlalte state membre de a se stabili, cu titlu principal, în statul în care doresc să își ofere serviciile constituie desigur „însăși negarea liberei prestări a serviciilor”¹². Cu toate acestea, Curtea a arătat deja că „dispozițiile capitolului referitor la servicii sunt subsidia-re în raport cu cele ale capitolului referitor la dreptul de stabilire”¹³.

49. Prima întrebare a Landesgericht Linz privește două dintre condițiile pe care articolul 21 din Legea privind jocurile de noroc le impune societăților care doresc să candideze pentru exploatarea unui cazinou. Pe de o parte, concesiunile nu pot fi atribuite decât unei societăți pe acțiuni; pe de altă parte, societatea pe acțiuni respectivă trebuie să aibă sediul în Austria. Întrucât aceste două cerințe sunt foarte diferite ca natură și conținut, pare preferabilă efectuarea unei analize separate a fiecăreia dintre ele.

51. Această cerință are drept consecință împiedicarea oricărei participări la sectorul jocurilor de noroc în Austria a societăților constituite într-un alt stat membru și care ar dori, în acest scop, să se limiteze la crearea în Austria a unui sediu fix (indiferent dacă este vorba despre o agenție, o filială, o sucursală sau altceva). O societate străină care dorește să fie concesionara unui cazinou în Austria trebuie să înființeze sau să achiziționeze în acest stat o altă societate și nu se poate limita să gestioneze transfrontalier acest cazinou, făcând ca localul de jocuri să nu fie decât un sediu profesional secundar. Prin urmare și având în vedere jurisprudența examinată mai sus, o astfel de cerință constituie o restricție privind libertatea de stabilire prevăzută la articolul 43 CE.

52. Este vorba, în plus, despre un exemplu clar de discriminare directă a societăților al căror sediu se află într-un alt stat membru.

53. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 43 CE conține o interdicție a oricăror restricții care fac mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire, cele mai grave dintre aceste restricții fiind măsurile discriminatorii.

12 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 52, Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, punctul 31, și Hotărârea din 9 iulie 1997, Parodi (C-222/95, Rec., p. I-3899, punctul 31). Toate aceste hotărâri se referă totuși la obligația de a deschide un sediu fix pentru prestarea transfrontalieră a serviciilor care nu impun acest lucru, precum anumite servicii financiare.

13 — Hotărârea Gebhard, citată anterior, punctul 22.

54. În temeiul articolului 48 CE, libertatea de stabilire garantată de articolul 43 CE cuprinde, pentru societățile constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității, dreptul de a-și desfășura activitatea în statul membru respectiv prin intermediul unei sucursale sau al unei agenții. Sediul societăților, în sensul menționat mai sus, servește la stabilirea, asemenea cetățeniei pentru persoanele fizice, a legăturii lor cu sistemul juridic al unui stat. În consecință, a admite că statul membru de stabilire poate să aplice în mod liber un tratament diferit pentru simplul motiv că sediul unei societăți se află într-un alt stat membru ar goli de conținut această dispoziție¹⁴.

55. Din jurisprudență rezultă de asemenea că normele privind egalitatea de tratament interzic nu numai discriminările evidente, înțemate pe naționalitate sau cetățenie ori pe sediul social în ceea ce privește societățile, ci și orice forme disimulate de discriminare care, prin aplicarea altor criterii de diferențiere, conduc, în fapt, la același rezultat¹⁵.

56. În speță, legislația austriacă în materia jocurilor de noroc instituie o discriminare directă în măsura în care interzice societăților care au sediul într-un alt stat membru să dețină o concesiune pentru exploatarea unui cazinou.

57. Calificarea drept „discriminare directă” nu este, în mod evident, neutră: după cum se știe, măsurile discriminatorii nu pot fi justificate decât prin una dintre derogările expres prevăzute la articolele 45 CE și 46 CE, în timp ce restricțiile nediscriminatorii și cele care implică o discriminare indirectă pot fi justificate și prin „motive imperative de interes general”, noțiune care este cu siguranță mai largă¹⁶.

58. Printre derogările prevăzute la articolele 45 CE și 46 CE, numai motivele de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică de la articolul 46 CE ar putea, eventual, să fie invocate în speță.

59. Asemenea oricărei -norme derogatorii, Curtea a dat totdeauna o interpretare restrictivă articolului 46 CE. Astfel, recurgerea la această justificare presupune existența unei

14 — A se vedea Hotărârea din 28 ianuarie 1986, Comisia/Franța (270/83, Rec., p. 273, punctul 18), și Hotărârea din 13 iulie 1993, Commerzbank (C-330/91, Rec., p. I-4017, punctul 13).

15 — Hotărârea Commerzbank, citată anterior, punctul 14, și Hotărârea din 12 aprilie 1994, Halliburton Services (C-1/93, Rec., p. I-1137, punctul 15).

16 — A se vedea Hotărârea din 29 mai 2001, Comisia/Italia (C-263/99, Rec., p. I-4195, punctul 15), Hotărârea din 17 octombrie 2002, Payroll și alții (C-79/01, Rec., p. I-8923, punctul 28), și Hotărârea din 30 martie 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctele 36 și 37).

amenințări reale și suficient de grave care afectează un interes fundamental al societății¹⁷.

propriei scări de valori¹⁹. Această marjă de apreciere, care este reală, are însă propriile limite. Prima dintre acestea constă tocmai în interzicerea oricărei măsuri cu caracter discriminatoriu. Argumentul guvernului austriac nu este, în consecință, pertinent în speță.

60. Or, contrar a ceea ce pretinde guvernul austriac, nu se poate susține că o astfel de amenințare rezultă din imposibilitatea în care s-ar afla autoritățile austriece, dacă nu ar fi existat norma în litigiu, de a efectua un control eficient asupra activităților desfășurate de o întreprindere din domeniul jocurilor de noroc al cărei sediu principal se află într-un alt stat membru. Astfel, pot fi efectuate controale asupra oricărei întreprinderi stabilite într-un stat membru și, în plus, îi pot fi aplicate sancțiuni oricare ar fi locul în care persoanele care o conduc au reședința. Totodată, plata efectivă a unei eventuale sancțiuni pecuniare poate fi garantată prin constituirea unei cauțiuni prelabile¹⁸.

61. Guvernul austriac invocă de asemenea jurisprudența Curții care, în materia jocurilor de noroc, lasă statelor membre „o putere de apreciere suficientă pentru a determina cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale”, potrivit

62. Guvernul austriac invocă în sfârșit faptul că articolul 21 din Legea privind jocurile de noroc nu impune ca societatea care candidează pentru o concesiune să aibă sediul pe teritoriul național pe durata fazei de analizare a candidaturii sale și că cerința în cauză nu se aplică decât candidatului selecționat și pe durata concesiunii. Ar fi vorba astfel, potrivit guvernului austriac, despre o măsură proporțională. Această argumentație nu este însă întemeiată. Mai întâi, întrucât această legislație poate fi de natură să descurajeze societățile stabilite în alte state membre să candideze din cauza costurilor de stabilire și de instalare în Austria, pe care ar trebui să le suporte în cazul în care candidatura lor ar fi reținută. Apoi și în orice caz, întrucât discriminarea întreprinderilor străine este deja reală din momentul atribuirii concesiunii, iar o eventuală „proporționalitate” a măsurii discriminatorii nu schimbă în niciun fel această situație.

17 — A se vedea Hotărârea din 27 octombrie 1977, *Bouchereau* (30/77, Rec., p. 1999, punctul 35), și Hotărârea din 29 octombrie 1998, *Comisia/Spania* (C-114/97, Rec., p. I-6717, punctul 46).

18 — A se vedea în același sens Hotărârea *Comisia/Spania*, citată anterior, punctul 47.

19 — A se vedea Hotărârea din 24 martie 1994, *Schindler* (C-275/92, Rec., p. I-1039, punctele 32 și 61), Hotărârea din 21 septembrie 1999, *Läärä și alții* (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctul 14), Hotărârea din 21 octombrie 1999, *Zenatti* (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 15), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Gambelli și alții* (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 63), Hotărârea *Placanica și alții*, citată anterior (punctul 47), și Hotărârea din 8 septembrie 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International* (C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 57).

c) Cerința unei societăți pe acțiuni

privind libertatea de stabilire, aceasta poate fi justificată prin obiective de interes general.

63. Instanța de trimitere întreabă de asemenea Curtea dacă cerința impusă concesionarului unui cazinou de a îmbrăca forma juridică a unei societăți pe acțiuni este compatibilă cu articolul 43 CE.

64. Această condiție este de natură să împiedice operatorii comunitari – austrieci sau alții – care sunt persoane fizice să creeze un sediu secundar în Austria în acest scop. Este vorba, prin urmare, despre o restricție privind libertatea de stabilire²⁰.

65. Cu toate acestea, cerința unei anumite forme juridice nu are, spre deosebire de condiția naționalității care a fost examinată mai sus, un caracter discriminatoriu, întrucât aceasta se aplică fără deosebire resortisanților austrieci și celor din alte state membre. În consecință, chiar dacă constituie o restricție

66. Mai exact, aceste restricții pot fi justificate prin motive imperative de interes general atunci când sunt de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv. În orice caz și astfel cum s-a arătat deja, acestea trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu²¹.

67. Printre „motivele imperative de interes general” admise de Curte ca fiind susceptibile să justifice una dintre aceste restricții se numără protecția consumatorilor, precum și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la efectuarea unor cheltuieli excesive legate de jocurile de noroc. Guvernul austriac invocă în această privință „obiectivul controlului eficace al statului” asupra unui sector sensibil precum cel al jocurilor de noroc. Acestuia îi va reveni sarcina de a demonstra, în fața instanței de trimitere, că cerința potrivit căreia concesionarul unui cazinou trebuie să fie o societate pe acțiuni este adecvată pentru atingerea acestui obiectiv, că este vorba despre o soluție proporțională și că obiectivul respectiv nu poate fi atins în situația în care concesionarul optează pentru o altă formă juridică.

20 — A se vedea în acest sens, referitor la exercitarea activității de securitate privată, Hotărârea Comisia/Portugalia, citată anterior, punctul 42, și Hotărârea din 26 ianuarie 2006 Comisia/Spania (C-514/03, Rec., p. I-963, punctul 31). În domeniul jocurilor de noroc, a se vedea Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, în care Curtea a constatat că excluderea posibilității ca societățile de capital cotate pe piețele reglementate ale celorlalte state membre să obțină concesiuni „constituie, la prima vedere, o restricție privind libertatea de stabilire chiar și atunci când această restricție este impusă fără deosebire tuturor societăților de capital care ar putea fi interesate de astfel de concesiuni, indiferent dacă sunt stabilite în Italia sau într-un alt stat membru” (punctul 48).

21 — A se vedea printre altele Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 65.

68. Ne vom limita să arătăm că împărtășim în această privință opinia Comisiei potrivit căreia „subscrierea unui capital minim, precum cel impus pentru societățile pe acțiuni de legislația [comunitară] privind societățile, ar putea eventual să servească unui obiectiv de protecție socială, întrucât aceasta constituie un anumit nivel de fiabilitate și asigură o anumită protecție a creditorilor în cadrul desfășurării unor operațiuni comerciale”. Este însă de competența instanței de trimitere să aprecieze dacă această restricție privind libertatea de stabilire instituită prin legea austriacă în cauză în acțiunea principală respectă condițiile menționate anterior.

de noroc – precum pariuri sportive și loterii naționale – și fac publicitate în acest sens la televiziune, în ziare și în reviste”.

1. Principalele argumente ale părților

C — Cu privire la a doua întrebare preliminară

69. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE interzic orice monopol național asupra anumitor jocuri de noroc, precum cele practicate în localurile de joc, atunci când nu există în statul membru în cauză o politică coerentă și sistematică de limitare a jocurilor de noroc. Instanța de trimitere consideră că lipsa acestei coerențe se datorează faptului că „organizatorii care dețin o concesiune națională încurajează participarea la jocurile

70. Domnul Engelmann susține că politica austriacă în materia jocurilor de noroc ar fi lipsită de coerență, considerând că o probă în acest sens o constituie faptul că oferta de jocuri de noroc din partea monopolizatorilor și cheltuielile publicitare ale acestora au cunoscut în ultimii ani o creștere constantă. În schimb, potrivit guvernului austriac, această creștere ar răspunde unei intenții de „expansiune controlată” pentru a oferi o soluție deopotrivă fiabilă și atractivă de înlocuire în raport cu activitățile interzise; guvernul austriac arată de asemenea faptul că o singură operațiune publicitară nepotrivită (astfel cum pare să invoce instanța de trimitere) nu poate pune în discuție coerența unui sistem de concesiune.

71. Guvernele belgian, elen și portughez arată, invocând jurisprudența Placanica și alții, că simpla existență a unei anumite forme de publicitate pentru serviciile de jocuri de noroc nu presupune că politica națională în materie ar fi incoerentă în sensul articolelor 43 CE și 49 CE.

72. Comisia precizează de asemenea că, pentru aprecierea caracterului coerent și sistematic al politicii practicate în materia jocurilor de noroc, trebuie să se țină seama în special de strategia monopolistului în materie de produse și de publicitate, precum și de instrumentele de control existente.

76. Într-o a doua etapă, trebuie pusă între-barea dacă eventuala incoerență ce decurge din activitatea de publicitate desfășurată de concesionarii loteriilor poate pune în discuție coerența și, prin urmare, compatibilitatea cu tratatul a deciziei de a supune unui regim de monopol alte jocuri de noroc, precum cele practicate în cazinouri – aceasta este problema analizei sectoriale.

2. Apreciere

a) Problema publicității

73. Întrebarea adresată de instanța de trimitere pleacă de la o evaluare a coerenței globale a politicii în materia jocurilor de noroc într-un stat membru. Instanța de trimitere lasă să se înțeleagă că monopolul statului asupra cazinourilor ar fi incompatibil cu tratatul pentru motivul că titularii concesiunilor asupra altor jocuri de asemenea monopolizate (precum loteriile) fac publicitate pentru produsele lor.

77. Vom vedea în primul rând dacă publicitatea și monopolul pot coabita cu respectarea tratatelor.

74. Răspunsul presupune un raționament în două etape.

78. Examinarea coerenței și a proporționalității unei măsuri restrictive precum monopolul asupra jocurilor de noroc este, în mod evident, o problemă amplă și presupune mai întâi să se determine obiectivele urmărite prin reglementarea restrictivă.

75. Într-o primă etapă, trebuie să se examineze în ce măsură este posibil să se facă publicitate pentru jocuri care sunt supuse unui regim de monopol fără a aduce atingere coerenței politicii în materia jocurilor de noroc – aceasta este problema publicității.

79. Nu dispunem, în speță, decât de indicii referitoare la aceste obiective. Lucrările pregătitoare ale Legii privind jocurile de noroc arată că legiuitorul urmărea dublul obiectiv de a canaliza jocurile de noroc spre legalitate și de a evita astfel ca jucătorii să fie tentați să încerce jocuri de noroc ilegale și, în același timp, de a supraveghea practicarea jocurilor de noroc și de a proteja jucătorii.

80. Lucrările pregătitoare arată că legiuitorul urmărea de asemenea, pe lângă acest dublu obiectiv, un obiectiv fiscal. Domnul Engelmänn susține că politica austriacă în materie este lipsită de coerență întrucât monopolul urmărește în principal acest obiectiv fiscal de obținere de venituri pentru stat. Întrucât instanța de trimitere nu a adresat o întrebare în mod expres cu privire la acest aspect, ne vom limita la a arăta că, potrivit jurisprudenței, acest gen de obiectiv „nu trebuie să constituie decât o consecință benefică accesorie, iar nu justificarea reală a politicii restrictive puse în aplicare”²². Instanța națională va trebui să determine care este conținutul articolelor 14 și 21 din Legea privind jocurile de noroc în măsura în care acestea dau prioritate, pentru obținerea concesiunii, candidatului care oferă cele mai bune perspective de randament fiscal. Dacă acest obiectiv fiscal s-ar dovedi un obiectiv principal, sistemul monopolului ar fi, cu sau fără publicitate, contrar dreptului comunitar.

81. Vom porni, așadar, de la obiectivul de „canalizare” pe care lucrările pregătitoare ale legii austriece îl menționează mai întâi. Este vorba despre lupta împotriva fraudei și a criminalității în acest sector, prin orientarea cererii de jocuri de noroc către o ofertă controlată și supravegheată de stat.

82. Curtea s-a pronunțat deja asupra compatibilității dintre acest obiectiv de

„canalizare” a cererii de jocuri de noroc și o anumită activitate publicitară. În Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, aceasta a declarat că „o politică de extindere controlată în sectorul jocurilor de noroc poate fi întru totul compatibilă cu obiectivul care vizează atragerea jucătorilor care desfășoară activități de jocuri și de pariuri clandestine interzise ca atare către activități autorizate și reglementate. [...] pentru a atinge acest obiectiv, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă, la o activitate interzisă, ceea ce poate implica, în sine, oferirea unei game vaste de jocuri, publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție” (punctul 55).

83. Prin urmare, principiul a fost deja stabilit de jurisprudență²³. Instanța de trimitere va trebui să determine dacă oferta de jocuri de noroc propusă de titularii unei concesiuni naționale și publicitatea pe care aceștia o fac au un conținut adecvat pentru a constitui o alternativă „atractivă” la jocurile de noroc interzise, fără însă a stimula excesiv cererea de jocuri de noroc, ceea ce ar fi contrar obiectivului de protejare a jucătorului individual, de asemenea menționat în lucrările pregătitoare ale legii. Publicitatea și

22 — Hotărârile citate anterior Zenatti, punctul 36, și Gambelli și alții, punctul 62.

23 — Situația ar fi diferită dacă obiectivul restricției în litigiu ar fi reducerea ocaziilor de a juca, acest obiectiv neconfruntându-se până în prezent cu activitatea publicitară. Cu toate acestea, Curtea va fi în curând pusă în situația de a se pronunța asupra acestui aspect în cauza Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, aflată pe rolul Curții). Situația pare diferită în cazul legislației austriece, lucrările pregătitoare limitându-se să citeze, în general, supravegherea jocurilor de noroc cu scopul principal de a proteja jucătorul individual.

expansiunea jocurilor de noroc trebuie să fie, în definitiv, proporționale.

decât monopolul în favoarea căruia ar fi fost realizată o asemenea activitate publicitară disproporționată și incoerentă.

84. Suntem de acord în această privință cu opinia exprimată de Comisie în înscrisurile prezentate, care arată că, „în ceea ce privește publicitatea, instanța națională trebuie de asemenea să verifice dacă strategiile relevante ale monopolistului de fapt au ca scop numai informarea clienților potențiali cu privire la existența unor produse și dacă acestea sunt destinate garantării unui acces conform legii la jocurile de noroc sau, dimpotrivă, dacă aceste măsuri strategice invită și incită la o participare activă la astfel de jocuri”.

87. Deși, astfel cum subliniază o jurisprudență constantă, „statele membre sunt libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit”²⁴, compatibilitatea restricțiilor privind libertățile pe care aleg să le impună trebuie analizată în mod individual, fără a amesteca un joc de noroc cu altul.

85. Cu toate acestea, guvernul austriac a invocat în mod întemeiat în memoriul său faptul că „o operațiune publicitară individuală nu poate compromite legalitatea unui sistem național de protecție, chiar dacă aceasta ar trebui să fie, în sine, excesivă”. Astfel, considerăm că instanța de trimitere va trebui să examineze coerența restricției în litigiu în lumina strategiei publicitare a concesionarilor, ținând însă în egală măsură seama de eficacitatea controlului pe care statul îl exercită asupra acestei activități comerciale.

88. În Hotărârea Placanica și alții, Curtea a arătat în mod expres că testul privind coerența și proporționalitatea trebuia efectuat „separat pentru fiecare dintre restricțiile impuse de legislația națională”²⁵. Aceasta ar exclude examinarea în comun a monopolului asupra a două jocuri de noroc diferite cum sunt, pe de o parte, loteriile și, pe de altă parte, jocurile care se desfășoară în cazinouri.

b) Problema analizei sectoriale

89. În plus, fiecare joc este diferit de celelalte. Un sector al jocurilor de noroc poate fi mai propice desfășurării de activități frauduloase sau criminale, un altul poate fi mai periculos din punctul de vedere al dependenței. Aceste diferite sectoare nu pot, prin urmare, să

86. În orice caz, această eventuală lipsă de coerență nu ar afecta, în opinia noastră,

24 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 48.

25 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 49.

fie tratate în același fel, statului membru revenindu-i obligația de a-și justifica decizia.

90. Un stat membru este liber, prin urmare, să trateze în mod diferit două monopoluri de jocuri de noroc, tot astfel cum este liber să interzică publicitatea televizată pentru anumite băuturi alcoolice, iar nu și pentru altele²⁶.

91. Această analiză sectorială este incompatibilă cu argumentul invocat cu ocazia ședinței de guvernul austriac, potrivit căruia o mai amplă publicitate în favoarea jocurilor de noroc mai puțin periculoase, precum loteriile, ar contribui la obiectivul de a canaliza jucătorii către aceste jocuri și de a-i deturna de la alte jocuri care creează mai multă dependență, cum sunt cele care au loc în cazinouri.

atribuirea concesiunilor pentru o perioadă de 15 ani, cât și faptul de a exclude din cererea de ofertă candidații care nu au naționalitatea statului membru sunt contrare articolelor 43 CE și 49 CE. În ceea ce privește durata concesiunilor, domnul Engelmann invocă obiectivul preponderent fiscal pe care l-ar urmări reglementarea austriacă și, în special, articolul 14 alineatul 5 și articolul 21 alineatele 4 și 5 din Legea privind jocurile de noroc, care prevăd că, în ipoteza în care se prezintă simultan mai mulți solicitanți de concesiuni, concesiunea va fi acordată celui care oferă cele mai bune perspective de venituri fiscale.

93. Guvernele belgian și austriac, precum și Comisia propun un răspuns mai nuanțat la această a treia întrebare preliminară, care constă într-o soluție distinctă în ceea ce privește, pe de o parte, eventuala excludere a străinilor de la cererea de ofertă și, pe de altă parte, durata concesiunilor.

D — *Cu privire la a treia întrebare preliminară*

1. Principalele argumente ale părților

92. În ceea ce privește a treia întrebare preliminară, domnul Engelmann susține că atât

94. În ceea ce privește mai întâi excluderea candidaților care nu au naționalitatea statului membru, atât Comisia, cât și guvernul belgian arată că această dispoziție discriminatorie ar fi contrară articolelor 43 CE și 49 CE. Guvernul austriac susține că reglementarea austriacă nu exclude de la procedura de atribuire a concesiunilor potențialii candidați care au sediul într-un alt stat membru, cerințele referitoare la forma juridică și la sediul candidatului netrebuind să fie îndeplinite în faza depunerii candidaturilor pentru obținerea

²⁶ — A se vedea în acest sens Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Franța (C-262/02, Rec., p. I-6569).

unei concesiuni. Guvernul portughez susține în schimb că, potrivit jurisprudenței Curții, tratatul, deși interzice discriminările, nu cuprinde nicio obligație de a trata prestatorii străini mai favorabil decât resortisanții statului membru în care sunt prestate serviciile.

comunitar care nu au naționalitatea acestui stat membru.

95. În ceea ce privește durata concesiunilor, atât Comisia, cât și guvernul austriac consideră că limitarea acesteia la o perioadă de 15 ani este rezonabilă și proporțională, dată fiind importanța investițiilor pe care concesionarii trebuie să le realizeze. O asemenea dispoziție poate, așadar, să constituie, în opinia lor, o restricție justificată în raport cu articolele 43 CE și 49 CE.

97. În opinia noastră, nimic nu interzice, în primul rând, ca durata concesiunilor în materia jocurilor de noroc să fie stabilită la 15 ani. Stabilirea unei limite în timp a concesiunilor este indispensabilă pentru asigurarea unei anumite deschideri concurențiale pe termen mediu. Totodată, un termen de 15 ani nu pare excesiv de lung având în vedere importanța investițiilor pe care le implică acest tip de activitate în general. Un termen prea scurt ar obliga concesionarii să aplice o politică comercială agresivă, incompatibilă cu obiectivele de interes public. Este vorba, așadar, despre o restricție nediscriminatorie, coerentă și proporțională.

2. Aprecieri

96. Prin a treia și ultimă întrebare preliminară, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea cu tratatul a unei legislații naționale care stabilește la 15 ani durata tuturor concesiunilor de exploatare de jocuri de noroc și de localuri de jocuri și care exclude de la cererea de ofertă candidații din spațiul

98. În contextul acestei întrebări, domnul Engelmann a mai susținut că în Austria concesiunile de jocuri de noroc sunt acordate în secret în favoarea CASAG și ÖLG”, insinuând că autoritățile austriece au reînnoit termenul acestor concesiuni înainte de împlinirea acestuia pentru a evita procedura de cerere de ofertă și, în consecință, posibilitatea altor operatori de a obține o concesiune.

99. Întrebat cu privire la acest aspect cu ocazia ședinței, guvernul austriac nu a negat, confirmând că durata concesiunilor pentru exploatarea cazinourilor fusese prelungită la 22 de ani fără o publicitate prealabilă.

100. Potrivit unei jurisprudențe deja consacrate, principiul general al transparenței obligă la „garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat, care să permită exercitarea concurenței în materia concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire”²⁷.

102. În al doilea rând, instanța de trimitere reiterează preocuparea sa în privința unui eventual caracter discriminatoriu al normelor privind acordarea concesiunilor în materie de jocuri de noroc. Landesgericht Linz face trimitere aici la o eventuală excludere a străinilor în etapa procedurii de atribuire (ceea ce guvernul austriac neagă), în timp ce prima întrebare preliminară privește excluderea de la activitatea de exploatare ce rezultă din concesiuni.

101. Prin urmare, dacă s-ar dovedi că prelungirea duratei concesiunilor în cauză a avut loc fără publicitate și fără o deschidere spre concurență, autoritățile austriece nu ar putea justifica o asemenea procedură decât prin invocarea uneia dintre măsurile derogatorii de la articolele 43 CE și 46 CE sau a unui motiv imperativ de interes general, cu condiția, în acest ultim caz, ca lipsa de transparență să fie o măsură de natură să asigure realizarea obiectivului de interes general respectiv și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia²⁸.

27 — Hotărârea din 7 decembrie 2000, Teleustria și Telefonadress (C-324/98, Rec., p. I-10745, punctele 61 și 62), și Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen (C-458/03, Rec., p. I-8585, punctul 49).

28 — Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia (C-260/04, Rep., p. I-7083), deși privește o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și o situație de fapt diferită, ar putea constitui un ghid pentru instanța de trimitere. În acea cauză, Curtea a considerat contrară articolelor 43 CE și 49 CE reinnoirea a 329 de concesiuni pentru colectarea de pariuri pe curse hipice fără utilizarea unei proceduri concurențiale. Curtea a precizat că această reinnoire nu putea fi justificată de necesitatea de a descuraja dezvoltarea unor activități clandestine de colectare și de atribuire de pariuri, în condițiile în care nu este de natură să asigure realizarea acestui obiectiv și depășește ceea ce este necesar pentru a evita ca operatorii activi în sectorul pariurilor hipice să nu fie implicați în activități criminale sau frauduloase (punctul 34).

103. În pofida acestei nuanțe, considerăm că la această întrebare trebuie dat același răspuns ca la prima întrebare preliminară, considerațiile de mai sus putând fi fără dificultate transpuse unei eventuale încălcări a articolului 49 CE. Interdicția impusă resortisanților din alte state membre de a participa la cererea de ofertă ar constitui astfel o restricție privind libera prestare a serviciilor (întrucât simpla participare la procedură nu cere un sediu secundar în țara respectivă) și este vorba despre o restricție discriminatorie care nu ar putea fi justificată în speță.

V — Concluzie

104. Propunem, aşadar, ca la întrebările adresate Curţii să se răspundă după cum urmează:

- „1) Articolul 43 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziţii legale a unui stat membru care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localuri de jocuri numai societăţilor constituite ca societăţi pe acţiuni cu sediul pe teritoriul acestui stat membru.
- 2) Faptul că deţinătorii unei concesiuni naţionale încurajează participarea la jocurile de noroc şi fac publicitate nu implică în mod necesar că politica naţională de limitare a jocurilor de noroc este lipsită de coerenţă în sensul jurisprudenţei. Este de competenţa instanţei de trimitere să verifice dacă publicitatea respectivă este coerenţă cu obiectivul de a constitui o alternativă «atractivă» la jocurile interzise, fără însă a stimula excesiv cererea de jocuri de noroc. În orice caz, această eventuală lipsă de coerenţă ar afecta exclusiv monopolul care ar desfăşura această activitate publicitară disproporţionată şi incoerentă.
- 3) Articolele 43 CE şi 49 CE se opun unei dispoziţii naţionale în virtutea căreia toate concesiunile de exploatare a jocurilor de noroc şi a localurilor de jocuri se acordă în temeiul unei reglementări care exclude de la procedura de cerere de ofertă candidaţii din spaţiul comunitar care nu au naţionalitatea acestui stat membru.

Articolele 43 CE şi 49 CE nu se opun unei limitări a duratei concesiunilor la 15 ani.”