



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

11 iunie 2015 *

„Trimitere preliminară — Libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Taxe naționale aplicabile exploatării jocurilor de tip slot machine instalate în sălile de jocuri — Reglementare națională care interzice exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor — Principiul securității juridice și principiul protecției încrederii legitime — Directiva 98/34/CE — Obligația de comunicare către Comisie a proiectelor de reglementări tehnice — Răspunderea statului membru pentru prejudiciile cauzate de o reglementare contrară dreptului Uniunii”

În cauza C-98/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Fővárosi Törvényszék (Ungaria), prin decizia din 13 februarie 2014, primită de Curte la 3 martie 2014, în procedura

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

împotriva

Magyar Állam,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnul S. Rodin (raportor), domnul A. Borg Barthet, doamna M. Berger și domnul F. Biltgen, judecători,

avocat general: domnul N. Jääskinen,

grefier: domnul I. Illessy,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 ianuarie 2015,

* Limba de procedură: maghiara.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft și Megapolis Terminal Szolgáltató kft, de L. Kelemen, ügyvéd,
- pentru Magyar Állam, de T. Bogdán și de I. Janitsáry, ügyvédek,
- pentru guvernul maghiar, de M. Fehér și de G. Koós, în calitate de agenți,
- pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck și de J.-C. Halleux, în calitate de agenți, asistați de P. Vlaemminck și de B. Van Vooren, advocaten,
- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, de J. Vláčil și de T. Müller, în calitate de agenți,
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes și de P. de Sousa Inês, în calitate de agenți,
- pentru Comisia Europeană, de D. Loma-Osorio Lerena și de A. Tokár, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general, pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 6 alineatul (3) TUE, a articolelor 34 TFUE și 36 TFUE, a articolului 52 alineatul (1) TFUE și a articolelor 56 TFUE și 61 TFUE, precum și a articolelor 1, 8 și 9 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, al reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/96 a Consiliului din 20 noiembrie 2006 (JO L 363, p. 81, Ediție specială, 13 vol. 57, p. 176, denumită în continuare „Directiva 98/34”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft și Megapolis Terminal Szolgáltató kft, pe de o parte, și Magyar Állam (statul maghiar), pe de altă parte, în legătură cu o acțiune în reparație introdusă de aceste societăți, întemeiată pe un prejudiciu pe care l-ar fi suferit ca urmare a aplicării reglementării naționale privind exploatarea jocurilor de tip slot machine, contrară dreptului Uniunii.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 1 din Directiva 98/34 are următorul cuprins:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

De facto, reglementările tehnice includ [a se citi «Constituie reglementări tehnice *de facto* în special»]:

— [...]

— [...]

— specificațiile tehnice sau alte cerințe sau norme referitoare la servicii în legătură cu măsuri fiscale sau financiare care afectează consumul de produse sau servicii prin încurajarea respectării acestor specificații tehnice sau a altor cerințe sau norme cu privire la servicii; specificațiile tehnice sau alte cerințe sau norme cu privire la serviciile în legătură cu sistemele de asigurări sociale la nivel național nu sunt incluse.

[...]”

4 Articolul 8 alineatul (1) din această directivă prevede:

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

[...]”

5 Potrivit articolului 9 din directiva menționată:

„(1) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice cu trei luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1).

[...]

(7) Prevederile alineatelor (1)-(5) nu se aplică în cazurile în care:

- din motive de urgență determinate de circumstanțe grave și imprevizibile referitoare la protecția sănătății sau securității publice, la protecția animalelor sau a plantelor și pentru norme cu privire la servicii, precum și la ordinea publică, în special la protecția minorilor, un stat membru este obligat să pregătească reglementările tehnice într-un interval de timp foarte scurt, pentru a le adopta și a le aplica de îndată, fără a fi posibile consultări, sau

[...]

În comunicarea prevăzută la articolul 8, statul membru prezintă motivele pentru urgența măsurilor adoptate. Comisia își prezintă punctul de vedere cu privire la comunicare cât mai curând posibil. Comisia ia măsurile adecvate în cazurile de utilizare a acestei proceduri în mod necorespunzător. Parlamentul European este informat de către Comisie.”

6 Articolul 10 alineatul (4) din aceeași directivă are următorul cuprins:

„Prevederile articolului 9 nu se aplică specificațiilor tehnice sau altor cerințe sau norme cu privire la servicii prevăzute la articolul 1 punctul 11 paragraful al doilea liniuța a treia.”

Dreptul maghiar

- 7 Articolul 26 alineatul 3 din Legea nr. XXXIV din 1991 privind organizarea jocurilor de noroc (denumită în continuare „Legea privind jocurile de noroc”), în versiunea aplicabilă până la 9 octombrie 2012, autoriza exploatarea jocurilor de tip slot machine fie în cazinouri, fie în sălile de jocuri exploatare de societăți comerciale create exclusiv în acest scop.
- 8 Potrivit articolului 33 din legea menționată, astfel cum a fost aplicabil până la 31 octombrie 2011, taxa forfetară lunară pentru jocurile de noroc, aplicabilă în cazul exploatării jocurilor de tip slot machine, per post de joc, era de 100 000 de forinți maghiari (HUF) pentru jocurile de tip slot machine instalate în sălile de jocuri de categoriile I și II. Prin derogare de la această regulă, în cazul jocurilor de tip slot machine instalate în „cazinouri electronice” era aplicabilă o taxă de 120 000 HUF, deși acestea erau considerate un tip special de săli de jocuri de categoria I. Taxa era datorată pentru fiecare lună începută. Exploatarea jocurilor de tip slot machine în cazinouri era supusă unui regim fiscal distinct.
- 9 Articolul 33 din Legea privind jocurile de noroc a fost modificat prin articolul 27 din Legea nr. CXXV din 2011 de modificare a anumitor legi fiscale pentru promovarea stabilității bugetare (denumită în continuare „Legea de modificare din 2011”), în vigoare de la 1 noiembrie 2011, în sensul majorării acestor valori la 700 000 HUF pentru jocurile de tip slot machine instalate în cazinourile electronice și la 500 000 HUF pentru cele instalate în celelalte săli de jocuri de categoriile I și II. Articolul 27 menționat a instituit de asemenea o taxă proporțională pentru jocurile de noroc aplicabilă exploatării jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri în cazul în care veniturile nete per aparat dintr-un anumit trimestru sunt egale cu 900 000 HUF sau mai mari decât această sumă. Pentru aparatele cu mai mult de un post de joc, pragul aplicabil se calcula înmulțind 900 000 HUF cu numărul de posturi de joc. Această taxă era de 20 % din veniturile trimestriale nete ale aparatului care depășesc suma de 900 000 HUF.
- 10 În plus, Legea de modificare din 2011 a prevăzut că, începând de la 1 ianuarie 2013, jocurile de tip slot machine instalate în sălile de jocuri trebuie să fie conectate la un server central care este operat de o societate comercială care îndeplinește anumite condiții determinate și la care serviciile cu atribuții de inspecție a jocurilor de noroc au acces în timp real.

- 11 Articolul 26 alineatul 3 din Legea privind jocurile de noroc a fost modificat ulterior, din 10 octombrie 2012, prin articolul 5 din Legea nr. CXLIV din 2012 de modificare a Legii nr. XXXIV din 1991 privind organizarea jocurilor de noroc (denumită în continuare „Legea de modificare din 2012”), în sensul acordării dreptului exclusiv de exploatare a jocurilor de tip slot machine cazinourilor.
- 12 Articolul 8 din Legea de modificare din 2012 a inserat în Legea privind jocurile de noroc un articol 40/A, care prevede la alineatul 1 că autorizațiile de exploatare a jocurilor de tip slot machine instalate în sălile de jocuri emise anterior datei intrării în vigoare a acestei legi de modificare devin caduce în ziua următoare acestei date și că organizatorii de jocuri de noroc sunt obligați să restituie aceste autorizații autorităților fiscale în termen de cincisprezece zile de la data menționată.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 13 Reclamantele din acțiunea principală sunt societăți comerciale care, până la intrarea în vigoare a Legii de modificare din 2012, au exploatat jocuri de tip slot machine în săli de jocuri. Ele își desfășurau activitatea în principal prin exploatarea de aparate de tip slot machine provenind din alte state membre. O parte dintre clienții lor erau cetățeni ai Uniunii Europene care își petreceau vacanța în Ungaria.
- 14 În temeiul reglementării maghiare în vigoare între 16 august 1991 și 9 octombrie 2012, jocurile de tip slot machine puteau fi exploatate în cazinouri și în săli de jocuri cu condiția obținerii autorizațiilor administrative emise de serviciile de inspecție a jocurilor de noroc. Operatorii sălilor de jocuri, cum sunt reclamantele din acțiunea principală, erau obligați să plătească o taxă forfetară lunară al cărei quantum se ridica, la 31 octombrie 2011, la 100 000 HUF per aparat de tip slot machine.
- 15 Legea de modificare din 2011 a impus ca, începând de la 1 ianuarie 2013, jocurile de tip slot machine exploatate în sălile de jocuri să fie conectate la un server central.
- 16 De asemenea, începând de la 1 noiembrie 2011, această lege a mărit de cinci ori valoarea taxei forfetare lunare aplicabile exploatării jocurilor de tip slot machine instalate în sălile de jocuri, instituind și o taxă proporțională sub forma unui procentaj din taxele trimestriale nete aplicabile pentru fiecare aparat. Quantumul taxei aplicabile exploatării jocurilor de tip slot machine instalate în cazinouri nu s-a modificat însă.
- 17 La 30 septembrie 2011, respectiv în ziua următoare publicării Legii de modificare din 2011, guvernul maghiar a notificat Comisiei Europene textul acestei legi, fără a indica însă că majorarea taxelor instituită prin legea menționată aparține domeniului de aplicare al Directivei 98/34. Moratoriul prevăzut la articolul 9 alineatul (1) din această directivă nu a fost respectat.
- 18 Instituirea unui sistem de exploatare a jocurilor de tip slot machine pe baza unui server central, astfel cum a fost prevăzută de Legea de modificare din 2011, a fost abandonată în final, Parlamentul maghiar adoptând la 2 octombrie 2012, în temeiul propunerii din 1 octombrie 2012 a guvernului, Legea de modificare din 2012, prin care s-a interzis exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor. În vederea justificării acestei interdicții, legiuitorul a invocat prevenirea infrafracționalității și a dependenței de jocuri, precum și considerente de sănătate publică legate de prevenirea dependenței de jocuri. Această lege a intrat în vigoare la 10 octombrie 2012, respectiv în ziua următoare publicării sale. La 11 octombrie 2012, respectiv a doua zi, autorizațiile de exploatare a jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri au expirat de plin drept, fără ca legiuitorul să fi prevăzut o despăgubire pentru operatorii vizați.
- 19 La 1 octombrie 2012, guvernul maghiar a notificat Comisiei proiectul Legii de modificare din 2012, calificând-o drept măsură financiară în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34. În temeiul articolului 10 alineatul (4) din această directivă, nu s-a aplicat niciun moratoriu. La 15 octombrie

2012, Comisia a comunicat guvernului menționat dezacordul său cu privire la această calificare. Guvernul maghiar a invocat atunci existența unor motive de urgență în sensul articolului 9 alineatul (7) din directiva menționată.

- 20 Reclamantele din acțiunea principală au sesizat Fővárosi Törvényszék (Curtea din Budapesta) cu o acțiune împotriva Magyar Állam, prin care se urmărea repararea prejudiciului pe care pretindeau că l-au suferit ca urmare a aplicării anumitor dispoziții ale Legii de modificare din 2011 și ale Legii de modificare din 2012. Potrivit reclamantelor din acțiunea principală, prejudiciul invocat rezultă din plata taxelor pentru jocuri de noroc pe care le-au achitat, din deprecierea aparatelor lor de jocuri de tip slot machine și din cheltuielile efectuate în cadrul procedurii principale.
- 21 Magyar Állam a solicitat respingerea acțiunii, contestând atât temeiul juridic al acesteia, cât și sumele solicitate de reclamantele din acțiunea principală.
- 22 Prin ordonanța din 13 februarie 2014, Fővárosi Törvényszék a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele cincisprezece întrebări preliminare:

- „1) Este compatibilă cu articolul 56 TFUE o reglementare nediscriminatorie a unui stat membru care, printr-un act unic și fără nicio perioadă de adaptare, mărește de cinci ori quantumul taxei directe care trebuie plătită pentru jocurile de tip slot machine exploatare în săli de jocuri, denumită taxă pentru jocurile de noroc, și care, în plus, instituie o taxă procentuală pentru jocurile de noroc, astfel încât se limitează activitatea operatorilor de jocuri de noroc care exploatează săli de jocuri?
- 2) Articolul 34 TFUE poate fi interpretat în sensul că în domeniul său de aplicare este inclusă o reglementare nediscriminatorie a unui stat membru care, printr-un act unic și fără nicio perioadă de adaptare, mărește de cinci ori quantumul taxei directe care trebuie plătită pentru jocurile de tip slot machine exploatare în săli de jocuri, denumită taxă pentru jocurile de noroc, și care, în plus, instituie o taxă procentuală pentru jocurile de noroc, astfel încât se limitează importul jocurilor de tip slot machine de pe teritoriul Uniunii Europene în Ungaria?
- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima și/sau la a doua întrebare, poate un stat membru să invoce exclusiv stabilizarea situației bugetare în cadrul aplicării articolului 36 TFUE, a articolului 52 alineatul (1) TFUE și a articolului 61 TFUE, precum și în cadrul aplicării motivelor imperative?
- 4) În cazul unui răspuns afirmativ la prima și/sau la a doua întrebare, trebuie să se țină seama de principiile generale de drept, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) TUE, în ceea ce privește restricțiile impuse de un stat membru și acordarea unei perioade de adaptare la reglementarea fiscală?
- 5) În cazul unui răspuns afirmativ la prima și/sau la a doua întrebare, Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79) poate fi interpretată în sensul că încălcarea articolului 34 TFUE și/sau a articolului 56 TFUE poate constitui un temei pentru angajarea răspunderii statului membru, pentru motivul că aceste dispoziții – având în vedere efectul lor direct – conferă drepturi particularilor din statele membre?
- 6) Directiva 98/34 poate fi interpretată în sensul că o normă fiscală a unui stat membru care, printr-un act unic, mărește de cinci ori quantumul unei taxe directe – taxa pentru jocurile de noroc, care trebuie plătită pentru jocurile de tip slot machine exploatare în săli de jocuri – și care, în plus, instituie o taxă procentuală pentru jocurile de noroc constituie o «reglementare tehnică *de facto*»?

- 7) În cazul unui răspuns afirmativ la a șasea întrebare, particularii unui stat membru pot invoca împotriva acestuia încălcarea de către statul respectiv a articolului 8 alineatul (1) și/sau a articolului 9 alineatul (1) din Directiva 98/34 drept neîndeplinire a obligațiilor acestuia în temeiul căreia se poate angaja răspunderea? Directiva respectivă urmărește să acorde drepturi individuale? Ce criterii trebuie să aibă în vedere instanța națională pentru a determina dacă Magyar Állam a săvârșit o încălcare suficient de gravă și ce fel de cerere de despăgubire poate fi întemeiată pe această încălcare?
- 8) Este compatibilă cu articolul 56 TFUE o reglementare nediscriminatorie a unui stat membru care interzice cu efect imediat exploatarea jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri fără a oferi o perioadă tranzitorie și de adaptare operatorilor de jocuri de noroc afectați și/sau o despăgubire adecvată și care totodată instituie în favoarea cazinourilor un monopol de exploatare a jocurilor de tip slot machine?
- 9) Articolul 34 TFUE poate fi interpretat în sensul că intră în domeniul său de aplicare cazul în care un stat membru adoptă o reglementare nediscriminatorie care, deși nu interzice în mod direct importul jocurilor de tip slot machine de pe teritoriul Uniunii Europene, limitează sau interzice utilizarea și exploatarea acestor jocuri prin organizarea jocurilor de noroc fără a acorda operatorilor de jocuri de noroc afectați care desfășoară această activitate o perioadă de tranziție sau de adaptare sau o despăgubire?
- 10) În cazul unui răspuns afirmativ la a opta și/sau la a noua întrebare, ce criterii trebuie să aibă în vedere instanța națională pentru a determina necesitatea, oportunitatea și proporționalitatea restricției în cadrul aplicării articolului 36 TFUE, a articolului 52 alineatul (1) TFUE și a articolului 61 TFUE, precum și în cadrul aplicării motivelor imperative?
- 11) În cazul unui răspuns afirmativ la a opta și/sau la a noua întrebare, trebuie avute în vedere principiile generale de drept, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) TUE, la aprecierea interdicției impuse de un stat membru și a acordării unei perioade de adaptare? Trebuie avute în vedere drepturile fundamentale – precum dreptul de proprietate și interzicerea privării de proprietate fără acordarea unei despăgubiri – în raport cu restricția în discuție în prezenta cauză și, în caz afirmativ, în ce mod?
- 12) În cazul unui răspuns afirmativ la a opta și/sau la a noua întrebare, Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79) poate fi interpretată în sensul că încălcarea articolului 34 TFUE și/sau a articolului 56 TFUE poate constitui un temei pentru angajarea răspunderii statului membru, pentru motivul că aceste dispoziții – având în vedere efectul lor direct – conferă drepturi particularilor din statele membre?
- 13) Directiva 98/34 poate fi interpretată în sensul că o normă a unui stat membru care, permițând exploatarea jocurilor de tip slot machine doar în cadrul cazinourilor, interzice exploatarea acestora în sălile de jocuri reprezintă «altă cerință»?
- 14) În cazul unui răspuns afirmativ la a treisprezecea întrebare, particularii unui stat membru pot invoca împotriva acestuia încălcarea de către statul respectiv a articolului 8 alineatul (1) și/sau a articolului 9 alineatul (1) din Directiva 98/34, drept neîndeplinire a obligațiilor acestuia în temeiul căreia se poate angaja răspunderea? Ce criterii trebuie să aibă în vedere instanța națională pentru a determina dacă pârâtul a săvârșit o încălcare suficient de gravă și ce fel de cerere de despăgubire poate fi întemeiată pe această încălcare?

15) Principiul de drept al Uniunii conform căruia statele membre sunt obligate să despăgubească un particular pentru prejudiciile imputabile acestora și rezultate din încălcarea dreptului Uniunii este aplicabil și în cazul în care statul membru deține suveranitate în domeniul la care se referă norma adoptată? Drepturile fundamentale și principiile generale de drept care decurg din tradițiile constituționale ale statelor membre reprezintă în egală măsură orientări în acest sens?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la competența Curții

- 23 Cu titlu introductiv, guvernul maghiar contestă, în esență, competența Curții de a răspunde la întrebările adresate, pentru motivul că, în lipsa unui element transfrontalier, litigiul din acțiunea principală nu ar prezenta nicio legătură cu dreptul Uniunii.
- 24 În această privință, trebuie amintit că reglementări naționale precum cele în discuție în acțiunea principală, care sunt aplicabile fără deosebire resortisanților maghiari și resortisanților altor state membre, nu pot intra, ca regulă generală, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE decât în măsura în care acestea se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 39, și Hotărârea Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 21).
- 25 În speță, reiese din decizia de trimitere că o parte dintre clienții reclamantelor din acțiunea principală erau cetățeni ai Uniunii care își petreceau vacanța în Ungaria.
- 26 Or, serviciile pe care un prestator stabilit într-un stat membru le furnizează, fără a se deplasa, unui destinatar stabilit într-un alt stat membru constituie o prestare de servicii transfrontalieră, în sensul articolului 56 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punctele 21 și 22, Hotărârea Gambelli și alții, C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 53, și Hotărârea Comisia/Spania, C-211/08, EU:C:2010:340, punctul 48).
- 27 În plus, nu poate fi nicidecum exclus ca resortisanți stabiliți în alte state membre decât Ungaria să fi fost sau să fie interesați să înființeze săli de jocuri de noroc pe teritoriul maghiar (a se vedea în acest sens Hotărârea Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 40, precum și Hotărârea Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punctul 21).
- 28 În aceste condiții, Curtea este competentă să răspundă la întrebările adresate.

Cu privire la existența unor restricții privind libertățile fundamentale

Cu privire la prima și la a doua întrebare

- 29 Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o reglementare națională precum Legea de modificare din 2011, care, fără a prevedea o perioadă tranzitorie, mărește de cinci ori quantumul unei taxe forfetare aplicabile exploataării jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și care, în plus, instituie o taxă proporțională aplicabilă aceleiași activități, constituie o restricție privind libera circulație a mărfurilor și libera prestare a serviciilor, garantate de articolul 34 TFUE și, respectiv, de articolul 56 TFUE.

- 30 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că o reglementare de această natură afectează direct activitatea de exploatare a jocurilor de tip slot machine. În schimb, o astfel de reglementare poate afecta importul acestor aparate numai indirect, ca urmare a influenței pe care o exercită asupra acestei activități.
- 31 Fără a fi necesar să se analizeze importul de jocuri de tip slot machine ca fiind accesoriu exploatării lor, trebuie constatat că, deși exploatarea acestor aparate este legată de operațiunea de import, prima dintre aceste activități este de domeniul dispozițiilor tratatului privitoare la libera prestare a serviciilor, iar cea de a doua de domeniul celor privitoare la libera circulație a mărfurilor (Hotărârea Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 55).
- 32 Or, presupunând chiar că o reglementare națională precum Legea de modificare din 2011 este de natură să constituie un obstacol în calea importului aparatelor de jocuri de tip slot machine, întrucât limitează posibilitățile de exploatare a acestora, Curtea nu este în măsură, în cadrul prezentei proceduri, să se pronunțe cu privire la aspectul dacă articolul 34 TFUE se opune aplicării unei astfel de reglementări, în lipsa unor precizări suficiente cu privire la consecințele efective ale acestei reglementări asupra importului de jocuri de tip slot machine (a se vedea în acest sens Hotărârea Läära și alții, C-124/97, EU:C:1999:435, punctul 26).
- 33 În aceste condiții, o reglementare de această natură trebuie analizată exclusiv din perspectiva articolului 56 TFUE.
- 34 În această privință, trebuie precizat de la bun început că, deși fiscalitatea directă este de competența statelor membre, acestea din urmă trebuie să o exercite însă cu respectarea dreptului Uniunii și în special a libertăților fundamentale garantate de tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea Blanco și Fabretti, C-344/13 și C-367/13, EU:C:2014:2311, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 35 Articolul 56 TFUE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări față de prestatorul de servicii stabilit în alt stat membru pe motive de cetățenie sau naționalitate, ci și, în egală măsură, 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 Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, punctul 23 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea HIT și HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punctul 16).
- 36 În schimb, articolul 56 TFUE nu vizează măsurile al căror unic efect este cauzarea unor costuri suplimentare pentru prestațiile respective și care afectează în același mod prestarea serviciilor între statele membre și prestarea lor în interiorul unui singur stat membru (Hotărârea Mobistar și Belgacom Mobile, C-544/03 și C-545/03, EU:C:2005:518, punctul 31).
- 37 Nu se contestă că Legea de modificare din 2011 nu instituie nicio discriminare directă între societățile maghiare și societățile stabilite în alte state membre care exploatează jocuri de tip slot machine în săli de jocuri de pe teritoriul maghiar din moment ce taxa forfetară și taxa proporțională instituite prin această lege se aplică în condiții identice pentru toate aceste societăți.
- 38 Pe de altă parte, nu reiese nici din decizia de trimitere, nici din observațiile prezentate de părțile la procedură că societățile care exploatează săli de jocuri pe piața maghiară ar fi stabilite majoritar în alte state membre, caz în care reglementările în discuție în litigiul principal ar putea constitui o discriminare indirectă a prestatorilor de servicii stabiliți în alte state membre (a se vedea în acest sens Hotărârea Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, punctul 18, și Hotărârea Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punctele 39 și 41).

- 39 Cu toate acestea, reclamantele din acțiunea principală susțin că Legea de modificare din 2011, prin majorarea drastică a cuantumului taxelor aplicabile pentru exploatarea jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri, a împiedicat o exploatare rentabilă a acestor aparate de către operatorii sălilor de jocuri și astfel a acordat pentru această activitate o exclusivitate *de facto* operatorilor cazinourilor. În special, din moment ce o sală de jocuri de categoria I ar realiza în medie venituri lunare de 200 000 HUF per aparat de tip slot machine, simpla aplicare a taxei forfetare lunare, în cuantum de 500 000 HUF, ar fi condus la o pierdere lunară medie imediată de 300 000 HUF per aparat de tip slot machine. În orice caz, presupunând chiar că anumiți operatori de săli de jocuri ar fi avut venituri mai mari, profitul rămas după deducerea taxelor menționate și a diferitor cheltuieli ar fi fost inexistent sau cel mult minim.
- 40 În această privință, trebuie constatat că, în ipoteza în care Legea de modificare din 2011 este cu adevărat de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea liberei prestări a serviciilor de exploatare a jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri din Ungaria, aspect a cărui verificare revine instanței naționale, aceasta trebuie considerată drept obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, garantată prin articolul 56 TFUE.
- 41 Legea menționată s-ar regăsi în această situație dacă instanța de trimitere ar constata că majorarea taxelor prevăzută de Legea de modificare din 2011 a avut drept efect să permită activitatea de exploatare a jocurilor de tip slot machine exclusiv în cazinouri, în cazul cărora această majorare nu era aplicabilă. Astfel, majorarea menționată ar fi produs un efect comparabil cu cel al unei interdicții de exploatare a jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, considerată de o jurisprudență constantă drept obstacol în calea liberei prestări a serviciilor (a se vedea în special Hotărârea Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 75, și Hotărârea Comisia/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, punctul 53).
- 42 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care, fără a prevedea o perioadă tranzitorie, mărește de cinci ori cuantumul unei taxe forfetare aplicabile exploatarea jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și care, în plus, instituie o taxă proporțională aplicabilă aceleiași activități, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE, în cazul în care este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea liberei prestări a serviciilor de exploatare a jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri, aspect a cărui verificare revine instanței naționale.
- 43 Din motivele menționate la punctele 30-32, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la a opta și la a noua întrebare

- 44 Prin intermediul celei de a opta și al celei de a noua întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o reglementare națională precum Legea de modificare din 2012, care, fără a prevedea nici o perioadă tranzitorie, nici o despăgubire a operatorilor sălilor de jocuri, interzice exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, constituie o restricție privind libera circulație a mărfurilor și libera prestare a serviciilor, garantate de articolele 34 TFUE și, respectiv, 56 TFUE.
- 45 Este necesar să se observe, cu titlu introductiv, că anumite argumente prezentate Curții de părțile din acțiunea principală privesc probleme care nu sunt legate de întrebările preliminare citate anterior și care se întemeiază pe elemente de fapt exterioare situației de fapt descrise în decizia de trimitere.
- 46 În special, reclamantele din acțiunea principală au arătat în observațiile lor scrise și guvernul maghiar a confirmat în ședință că sunt autorizați să exploateze un cazinou pe teritoriul maghiar numai operatorii titulari ai unei concesiuni acordate de Magyar Állam. Or, concesiunile de exploatare a unui cazinou nu s-ar acorda decât unui număr limitat de întreprinderi și ar putea, în anumite împrejurări, să fie

atribuite fără cerere de ofertă prealabilă. În plus, potrivit reclamanților din acțiunea principală, până în prezent ar fi obținut concesiuni numai societăți cu sediul în Ungaria. Astfel, procedurile maghiare de acordare a acestor concesiuni ar defavoriza în practică operatorii stabiliți în alte state membre.

- 47 Aspectul conformității cu dreptul Uniunii a procedurilor menționate este totuși distinct de aspectul conformității cu dreptul Uniunii a interdicției de a exploata jocuri de tip slot machine în afara cazinourilor, care face în mod exclusiv obiectul întrebărilor adresate de instanța de trimitere.
- 48 În această privință, trebuie precizat că revine exclusiv instanței naționale sarcina de a defini obiectul întrebărilor pe care intenționează să le adreseze Curții. Curtea nu poate, la cererea unei părți din acțiunea principală, să examineze întrebări care nu i-au fost adresate de instanța națională. Dacă aceasta din urmă, având în vedere evoluția litigiului, consideră necesar să obțină elemente suplimentare de interpretare a dreptului Uniunii, trebuie să sesizeze din nou Curtea (a se vedea în acest sens Hotărârea CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, punctul 10, Hotărârea Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias și alții, C-381/89, EU:C:1992:142, punctul 19, și Hotărârea Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, punctul 29). În consecință, nu este necesar ca argumentele vizate la punctul 46 din prezenta hotărâre să fie examinate de Curte.
- 49 Prin urmare, trebuie să se determine dacă o reglementare națională precum Legea de modificare din 2012 reprezintă un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor și a liberei prestări a serviciilor întrucât interzice exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, acest aspect fiind independent de cel dacă, pe de altă parte, reglementarea maghiară privind procedura de acordare a concesiunilor de exploatare a unui cazinou cuprinde de asemenea restricții ale acestei libertăți.
- 50 Din motivele prezentate la punctele 30-32, este necesar să se examineze o astfel de reglementare națională exclusiv din perspectiva articolului 56 TFUE.
- 51 În această privință, reiese în special din jurisprudența amintită la punctul 41 că o reglementare națională care nu autorizează exploatarea și practicarea anumitor jocuri de noroc decât în cazinouri constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor.
- 52 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a opta întrebare că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care, fără a prevedea nici o perioadă tranzitorie, nici despăgubirea operatorilor sălilor de jocuri, interzice exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE.
- 53 Nu este necesar să se răspundă la a noua întrebare.

Cu privire la justificarea restricțiilor privind libera prestare a serviciilor

- 54 Prin intermediul celei de a treia, al celei de a patra, al celei de a zecea și al celei de a unsprezecea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească în ce măsură restricțiile care pot decurge din reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal pot fi admise în temeiul măsurilor derogatorii expres prevăzute la articolele 51 TFUE și 52 TFUE, aplicabile în materie în temeiul articolului 62 TFUE, sau pot fi justificate, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general.
- 55 Din moment ce Legea de modificare din 2011 și Legea de modificare din 2012 se înscriu, și una, și cealaltă, în cadrul unei reforme naționale având ca obiect limitarea exploatarea jocurilor de tip slot machine, iar legiuitorul maghiar a invocat aceleași obiective pentru a justifica ambele reglementări, aspectul justificării eventuale a restricțiilor care decurg din ambele legi trebuie analizat pentru acestea împreună.

Cu privire la existența unor motive imperative de interes general

- 56 Este necesar să se amintească de la bun început că reglementarea jocurilor de noroc face parte din domeniile în care există divergențe considerabile de ordin moral, religios și cultural între statele membre. În lipsa unei armonizări în materie la nivelul Uniunii, statele membre sunt în principiu libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, dacă este cazul, să definească precis nivelul de protecție urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea Dickinger și Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 47, precum și Hotărârea Digibet și Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punctul 24).
- 57 Identificarea obiectivelor care sunt efectiv urmărite de reglementarea națională este, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, de competența instanței de trimitere (Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 47).
- 58 Astfel, trebuie constatat că obiectivele declarate ca fiind cele urmărite de reglementările în discuție în litigiul principal, respectiv protecția consumatorilor împotriva dependenței de jocuri și prevenirea infracționalității și a fraudei legate de jocuri, constituie motive imperative de interes general care pot justifica restricții privind activitățile de jocuri de noroc (a se vedea în acest sens Hotărârea Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punctul 55, precum și Hotărârea Stanley International Betting și Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punctele 48 și 49, precum și jurisprudența citată).
- 59 Reclamantele din acțiunea principală arată însă că obiectivul principal al Legii de modificare din 2011 ar consta în realitate în creșterea veniturilor fiscale generate de exploatarea jocurilor de tip slot machine.
- 60 În această privință, Curtea a statuat în repetate rânduri că numai obiectivul de a maximiza veniturile la bugetul statului nu poate să permită o restricție privind libera prestare a serviciilor (a se vedea în special Hotărârea Dickinger și Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 55, precum și Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 54).
- 61 Cu toate acestea, împrejurarea că o restricție privind activitățile de jocuri de noroc avantajează în mod accesoriu bugetul statului membru vizat nu înlătură caracterul justificat al acestei restricții în cazul în care aceasta urmărește cu adevărat mai întâi obiective legate de motive imperative de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punctul 36, precum și Hotărârea Gambelli și alții, C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 62), aspect a cărui verificare este de competența instanței naționale.

Cu privire la proporționalitatea obstacolelor în calea aplicării articolului 56 TFUE

- 62 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că alegerea modalităților de organizare și de control al activităților de exploatare și de practicare a jocurilor de noroc sau pe bani, precum încheierea cu statul a unui contract administrativ de concesiune sau limitarea exploatarei și a practicării anumitor jocuri la locurile autorizate corespunzător în acest scop, revine autorităților naționale în cadrul puterii lor de apreciere (Hotărârea Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 88, precum și Hotărârea Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punctul 59).
- 63 Astfel, o autorizare limitată a acestor jocuri în cadrul unor drepturi speciale sau exclusive acordate sau concesionate anumitor organisme, care prezintă mai ales avantajul de a canaliza dorința de a juca și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat, este de natură să se înscrie în urmărirea obiectivelor de interes general de protecție a consumatorului și de protecție a ordinii sociale (a se vedea în special Hotărârea Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, punctul 37, Hotărârea Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punctul 35, precum și Hotărârea Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 74).

- 64 Restricțiile impuse de statele membre trebuie să îndeplinească însă cerințele care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor, și anume să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv. În plus, trebuie amintit în acest context că o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât atunci când răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea Hotărârea HIT și HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 65 Statul membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimizeze obstacolul în calea liberei prestări a serviciilor are obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele care decurg din principiul proporționalității (a se vedea Hotărârea Dickinger și Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 54, precum și Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 50).
- 66 În speță, reclamantele din acțiunea principală susțin că reglementările în discuție în litigiul principal nu răspund cu adevărat preocupării privind atingerea în mod coerent și sistematic a obiectivelor de interes public invocate.
- 67 Acestea arată, pe de o parte, că legiuitorul maghiar, în urma reformelor instituite de aceste reglementări, ar fi liberalizat exploatarea de către cazinouri a jocurilor de noroc online, inclusiv a jocurilor de tip slot machine online, începând de la 19 iulie 2013. Pe de altă parte, șapte noi concesiuni de exploatare de cazinouri ar fi fost încheiate în cursul anului 2014, aspect confirmat de altfel de guvernul maghiar în ședință.
- 68 Trebuie să se considere că astfel de împrejurări, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, se pot înscrie în cadrul unei politici de expansiune controlată a activităților de jocuri de noroc.
- 69 Or, Curtea a statuat că o asemenea politică poate fi coerentă atât cu obiectivul care constă în prevenirea exploatării activităților de jocuri de noroc în scopuri infracționale sau frauduloase, cât și cu obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de acesta, dirijând consumatorii către oferta ce emană de la operatorii autorizați, ofertă despre care se presupune că este în același timp ferită de elemente infracționale și concepută tocmai pentru a-i proteja pe consumatori de cheltuielile excesive și de dependența de joc (a se vedea în acest sens Hotărârea Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctele 101 și 102, precum și Hotărârea Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punctul 67).
- 70 Pentru a se atinge acest obiectiv de canalizare în circuite controlate, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă la o activitate interzisă, ceea ce poate implica între altele recurgerea la noi tehnici de distribuție (a se vedea în acest sens Hotărârea Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 55, Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punctul 25, și Hotărârea Dickinger și Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 64).
- 71 Totuși, o politică de expansiune controlată a jocurilor de noroc nu poate fi considerată coerentă decât dacă, pe de o parte, activitățile infracționale și frauduloase legate de jocuri și, pe de altă parte, dependența de jocuri puteau constitui, la data faptelor din acțiunea principală, o problemă în Ungaria și dacă o expansiune a activităților autorizate și reglementate ar fi fost de natură să remedieze o asemenea problemă (a se vedea în acest sens Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punctul 30, Hotărârea Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, punctul 70, precum și Hotărârea Dickinger și Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punctul 67).

- 72 Revine instanței de trimitere sarcina să verifice, în cadrul cauzei cu care este sesizată, dacă aceste condiții sunt îndeplinite și, dacă este cazul, dacă politica de expansiune în cauză nu are o amploare susceptibilă să o facă ireconciliabilă cu obiectivul de a reduce dependența de jocuri (a se vedea în acest sens Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, punctul 38).
- 73 În acest scop, instanța menționată trebuie să efectueze o apreciere globală a împrejurărilor referitoare la adoptarea și la punerea în aplicare a reglementărilor restrictive în cauză.

Cu privire la examinarea justificărilor în lumina drepturilor fundamentale

- 74 Pe de altă parte, trebuie amintit că, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare de natură să constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, această justificare trebuie interpretată și în lumina principiilor generale de drept al Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de excepțiile prevăzute decât dacă este conformă cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de Curte (a se vedea în acest sens Hotărârea ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 43, Hotărârea Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, punctul 24, și Hotărârea Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 125).
- 75 În speță, reclamantele din acțiunea principală arată că reglementările în discuție în litigiul principal aduc atingere, pe de o parte, principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime și, pe de altă parte, dreptului de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă.

– Cu privire la principiile securității juridice și protecției încrederii legitime

- 76 Reclamantele din acțiunea principală susțin că reglementările în discuție în litigiul principal, prin majorarea drastică a cuantumului taxelor pentru jocuri de noroc aplicabile exploatării jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și prin prevederea unei perioade tranzitorii spre un sistem de exploatare pe baza unui server central, iar apoi prin interzicerea exploatării acestor aparate în afara cazinourilor, fără o perioadă tranzitorie adecvată și fără despăgubirea operatorilor vizați, încalcă principiile securității juridice și protecției încrederii legitime.
- 77 În această privință, trebuie să se sublinieze că 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 (a se vedea în acest sens Hotărârea VEMW și alții, C-17/03, EU:C:2005:362, punctul 80 și jurisprudența citată, Hotărârea ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punctul 69, și Hotărârea Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, punctul 44).
- 78 Curtea a decis de asemenea că un operator economic nu se poate baza pe lipsa totală a oricărei modificări legislative, acesta putând pune în discuție numai modalitățile de aplicare a unei astfel de modificări (a se vedea în acest sens Hotărârea Gemeente Leusden și Holin Groep, C-487/01 și C-7/02, EU:C:2004:263, punctul 81).
- 79 Nici principiul securității juridice nu impune absența unor modificări legislative, ci impune mai degrabă ca legiuitorul național să țină seama de situațiile speciale ale operatorilor economici și să prevadă, dacă este cazul, adaptări la aplicarea noilor norme juridice (Hotărârea VEMW și alții, C-17/03, EU:C:2005:362, punctul 81, și Hotărârea Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 49; a se vedea în acest sens Hotărârea Gemeente Leusden și Holin Groep, C-487/01 și C-7/02, EU:C:2004:263, punctul 70).

- 80 Potrivit unei jurisprudențe constante, revine numai instanței de trimitere obligația să examineze dacă o reglementare națională este conformă principiilor securității juridice și protecției încrederii legitime, Curtea, care se pronunță asupra trimiterii preliminare în temeiul articolului 267 TFUE, fiind competentă numai să îi furnizeze acesteia toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care pot să îi permită să aprecieze această conformitate (a se vedea în special Hotărârea Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 45 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 126).
- 81 Instanța de trimitere poate ține seama în acest scop de toate elementele relevante care rezultă din dispozițiile, din finalitatea sau din economia reglementărilor vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punctul 129).
- 82 Pentru a furniza un răspuns util instanței de trimitere, trebuie subliniate în special următoarele elemente care reies din dosarul înaintat Curții.
- 83 În primul rând, în ceea ce privește Legea de modificare din 2011, reclamantele din acțiunea principală arată că aceasta a mărit de cinci ori quantumul taxei forfetare aplicabile exploatarei jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri, instituind și o taxă proporțională, în vigoare de la 1 noiembrie 2011, respectiv de la prima scadență lunară ulterioară publicării acestei legi, deși regimul fiscal aplicabil acestei activități nu a făcut obiectul niciunei modificări legislative timp de aproape douăzeci de ani. Astfel, potrivit reclamantelor din acțiunea principală, din cauza acestei lipse a unei perioade de adaptare adecvate, operatorii care intenționau să înființeze noi săli de jocuri s-au aflat în imposibilitatea de a lua în timp util măsurile necesare în vederea amânării acestui proiect sau a renunțării la el. În plus, majorarea quantumului taxelor aplicabile exploatarei jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri ar fi constrâns numeroși operatori să înceteze această activitate.
- 84 În ceea ce privește, în al doilea rând, Legea de modificare din 2012, din decizia de trimitere reiese că aceasta a determinat, în ziua următoare intrării sale în vigoare, revocarea de plin drept a autorizațiilor de exploatare a jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri, fără a prevedea nici o perioadă tranzitorie, nici despăgubirea operatorilor vizați.
- 85 În această privință, trebuie să se observe că, atunci când legiuitorul național revocă autorizații care le permit titularilor lor să exercite o activitate economică, îi incumbă obligația de a prevedea, în avantajul acestor titulari, o perioadă tranzitorie suficient de lungă pentru a le permite să se adapteze sau un sistem de compensare rezonabil (a se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Vékony împotriva Ungariei, nr. 65681/13, § 34 și 35, 13 ianuarie 2015).
- 86 Pe de altă parte, reclamantele din acțiunea principală arată că, înainte de intrarea în vigoare a Legii de modificare din 2012, au efectuat cheltuieli în vederea adaptării la instituirea noului sistem de exploatare a jocurilor de tip slot machine, prevăzută de Legea de modificare din 2011. Acest sistem de exploatare, care urma să intre în vigoare la 1 ianuarie 2013, presupunea funcționarea online a jocurilor de tip slot machine exploatare în sălile de jocuri și conectarea acestora la un server central. Or, această așteptare legitimă ar fi fost suprimată cu efect imediat în urma adoptării Legii de modificare din 2012.
- 87 În această privință, este necesar să se amintească faptul că un operator economic care a făcut investiții costisitoare în scopul de a se conforma sistemului adoptat anterior de legiuitor își poate vedea interesele afectate în mod considerabil printr-o eliminare anticipată a acestui regim, iar aceasta cu atât mai mult atunci când această eliminare este efectuată în mod neașteptat și imprevizibil, fără să îi lase timpul necesar pentru a se adapta la noua situație legislativă (a se vedea în acest sens Hotărârea Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, punctul 52).
- 88 Revine instanței naționale sarcina de a verifica, ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, dacă legislații naționale precum cele în discuție în litigiul principal îndeplinesc cerințele care decurg din principiul securității juridice și din cel al protecției încrederii legitime.

– Cu privire la dreptul de proprietate

- 89 Reclamantele din acțiunea principală susțin de asemenea că reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal încalcă dreptul de proprietate, consacrat la articolul 17 alineatul (1) din cartă, al operatorilor de săli de jocuri.
- 90 În această privință, trebuie amintit că o reglementare națională restrictivă în temeiul articolului 56 TFUE este susceptibilă să restrângă și dreptul de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă. De asemenea, Curtea a stabilit deja că o restricție nejustificată și disproporționată privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 56 TFUE nu este admisibilă nici în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, prin raportare la articolul 17 din aceasta (Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctele 57 și 59).
- 91 În consecință, în speță, examinarea realizată la punctele 56-73 din prezenta hotărâre cu privire la restricția reprezentată de reglementări precum cele în discuție în litigiul principal în temeiul articolului 56 TFUE acoperă și eventualele restrângeri ale exercițiului dreptului de proprietate garantat la articolul 17 din cartă, astfel că nu este necesară o examinare separată în acest temei (a se vedea în acest sens Hotărârea Pflieger și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 60).

Răspunsul la a treia, la a patra, la a zecea și la a unsprezecea întrebare

- 92 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a treia, la a patra, la a zecea și la a unsprezecea întrebare că restricțiile privind libera prestare a serviciilor care pot decurge din reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal nu pot fi justificate de motive imperative de interes general decât în cazul în care instanța națională concluzionează, în urma unei aprecieri globale a împrejurărilor în care au avut loc adoptarea și punerea în aplicare a acestor reglementări:
- că ele urmăresc în mod real mai întâi obiective legate de protecția consumatorilor împotriva dependenței de jocuri și de lupta împotriva activităților infracționale și frauduloase legate de jocuri, simpla împrejurare că o restricție privind activitățile de jocuri de noroc avantajează în mod accesoriu, prin intermediul unei creșteri a veniturilor fiscale, bugetul statului membru vizat neputând împiedica să se considere că această restricție urmărește mai întâi în realitate astfel de obiective;
 - că ele urmăresc aceste obiective în mod coerent și sistematic; și
 - că ele îndeplinesc cerințele care decurg din principiile generale de drept al Uniunii, în special din principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, precum și din dreptul de proprietate.

Cu privire la existența încălcărilor Directivei 98/34

- 93 Prin intermediul celei de a șasea și al celei de a treisprezecea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că dispoziții naționale precum normele fiscale prevăzute de Legea de modificare din 2011 și interdicția de a exploata jocuri de tip slot machine în afara cazinourilor instituită prin Legea de modificare din 2012 constituie „reglementări tehnice” în sensul acestei dispoziții, ale căror proiecte trebuie să facă obiectul comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din această directivă.
- 94 În ceea ce privește, în primul rând, dispozițiile naționale precum cele din Legea de modificare din 2011, instanța menționată urmărește să afle în special dacă astfel de dispoziții pot fi calificate drept „reglementări tehnice *de facto*”, în sensul articolului 1 punctul 11 a treia liniuță din Directiva 98/34.

- 95 Potrivit articolului 1 punctul 11 a treia liniuță menționat, constituie „reglementări tehnice *de facto*”, în sensul acestei dispoziții, „specificațiile tehnice sau alte cerințe sau norme referitoare la servicii în legătură cu măsuri fiscale sau financiare care afectează consumul de produse sau servicii prin încurajarea respectării acestor specificații tehnice sau a altor cerințe sau norme cu privire la servicii”.
- 96 Reiese din această formulare că noțiunea „reglementări tehnice *de facto*” desemnează nu măsurile fiscale propriu-zise, ci specificațiile tehnice sau celelalte cerințe legate de acestea.
- 97 În consecință, o reglementare fiscală precum cea în discuție în litigiul principal, care nu este însoțită de nicio specificație tehnică și de nicio altă cerință a cărei respectare ar urmări-o, nu poate fi calificată drept „reglementare tehnică *de facto*”.
- 98 În ceea ce privește, în al doilea rând, dispoziții naționale precum cele din Legea de modificare din 2012, Curtea a decis deja că o măsură națională care permite organizarea anumitor jocuri de noroc exclusiv în cazinouri constituie o „reglementare tehnică” în sensul articolului 1 punctul 11 menționat, în măsura în care poate influența în mod semnificativ natura sau comercializarea produselor utilizate în acest context (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, punctul 61, precum și Hotărârea Fortuna și alții, C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, punctele 24 și 40).
- 99 Or, o interdicție de exploatare a jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, astfel cum este cea instituită prin Legea de modificare din 2012, poate influența în mod semnificativ comercializarea acestor aparate, care sunt bunuri care pot aparține domeniului de aplicare al articolului 34 TFUE (a se vedea Hotărârea Läärä și alții, C-124/97, EU:C:1999:435, punctele 20 și 24), prin reducerea modalităților de exploatare a lor.
- 100 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la a șasea și la a treisprezecea întrebare că articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că:
- prevederile unei reglementări naționale care măresc de cinci ori cuantumul unei taxe forfetare aplicabile în cazul exploatării jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și care, în plus, instituie o taxă proporțională aplicabilă aceleiași activități nu constituie „reglementări tehnice” în sensul acestei dispoziții; și că
 - prevederile unei reglementări naționale care interzic exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor constituie „reglementări tehnice” în sensul dispoziției menționate, proiectele acestora trebuind să facă obiectul comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din această directivă.

Cu privire la existența unei obligații de reparare din partea statului membru vizat

Cu privire la a cincea și la a douăsprezecea întrebare

- 101 Prin intermediul celei de a cincea și al celei de a douăsprezecea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 34 TFUE și 56 TFUE au ca obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea lor de către un stat membru, inclusiv prin activitatea sa legislativă, dă naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări.
- 102 În această privință, ținând seama de considerațiile formulate la punctele 30-32 din prezenta hotărâre, nu este necesar să se răspundă la aceste întrebări decât în măsura în care se referă la articolul 56 TFUE.

- 103 Trebuie amintit de la bun început că principiul răspunderii statului membru pentru prejudicii cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului Uniunii care îi sunt imputabile este valabil pentru orice ipoteză de încălcare a dreptului Uniunii de către un stat membru, indiferent de organul statului membru a cărui acțiune sau inacțiune se află la originea încălcării (Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 32, precum și Hotărârea Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 31 și jurisprudența citată). Așadar, acest principiu este aplicabil, printre altele, atunci când neîndeplinirea obligațiilor imputată este atribuită legiuitorului național (Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 36).
- 104 Potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul Uniunii recunoaște un drept la reparație dacă sunt îndeplinite trei condiții, și anume ca norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea acestei norme să fie suficient de gravă și să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele lezate (a se vedea în special Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 51, Hotărârea Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, punctul 20, și Hotărârea Comisia/Italia, C-379/10, EU:C:2011:775, punctul 40).
- 105 În ceea ce privește prima dintre aceste condiții, care face obiectul întrebărilor adresate de instanța de trimitere, reiese din jurisprudență că dispozițiile din tratat privind libertățile fundamentale creează pentru particulari drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (a se vedea în acest sens Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, C-46/93 și C-48/93, EU:C:1996:79, punctul 54).
- 106 În consecință, trebuie să se răspundă la a cincea și la a douăsprezecea întrebare preliminară că articolul 56 TFUE are drept obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea sa de către un stat membru, inclusiv prin activitatea sa legislativă, dă naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări, cu condiția ca încălcarea menționată să fie suficient de gravă și să existe o legătură de cauzalitate directă între încălcarea menționată și prejudiciul suferit, aspect a cărui verificare revine instanței naționale.

Cu privire la a șaptea și la a paisprezecea întrebare

- 107 Prin intermediul celei de a șaptea și al celei de a paisprezecea întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 au ca obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea lor de către un stat membru dă naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări.
- 108 În această privință, reiese din jurisprudență că, deși Directiva 98/34 urmărește să garanteze libera circulație a mărfurilor prin organizarea unui control preventiv, a cărui eficacitate impune înlăturarea, în cadrul unui litigiu dintre particulari, a unei măsuri naționale adoptate cu încălcarea articolelor 8 și 9 din aceasta, această directivă nu definește în niciun mod conținutul material al normei de drept în temeiul căreia instanța națională trebuie să soluționeze litigiul pendinte în fața sa. Astfel, directiva menționată nu creează nici drepturi, nici obligații pentru particulari (Hotărârea Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, punctul 51).
- 109 În aceste condiții, este necesar să se constate că prima dintre condițiile enumerate la punctul 104 nu este îndeplinită, astfel încât particularii nu se pot prevala de nerespectarea articolelor 8 și 9 din directiva menționată în vederea angajării răspunderii statului membru vizat în temeiul dreptului Uniunii.

110 În consecință, trebuie să se răspundă la a șaptea și la a paisprezecea întrebare că articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 nu au ca obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea lor de către un stat membru nu dă naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea în temeiul dreptului Uniunii a prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări.

Cu privire la a cincisprezecea întrebare

111 Prin intermediul celei de a cincisprezecea întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă faptul că reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal vizează un domeniu de competența statelor membre afectează răspunsurile care trebuie date la a cincea, la a șaptea, la a douăsprezecea și la a paisprezecea întrebare.

112 Trebuie să se amintească în această privință că, astfel cum s-a subliniat la punctul 34, statele membre sunt obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și în special a libertăților fundamentale garantate de tratat, care se aplică în situațiile, precum cele în discuție în litigiul principal, care intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

113 În aceste condiții, justificările formulate de un stat membru în susținerea unei restricții privind libertățile menționate trebuie interpretate în lumina drepturilor fundamentale, chiar și atunci când această restricție privește un domeniu de competența acestui stat membru, atât timp cât situația vizată intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 21).

114 De asemenea, orice încălcare a dreptului Uniunii săvârșită de un stat membru, inclusiv atunci când vizează un domeniu de competența acestui stat membru, atrage răspunderea acestuia în măsura în care condițiile amintite la punctul 104 din prezenta hotărâre sunt îndeplinite.

115 Prin urmare, trebuie să se răspundă la a cincisprezecea întrebare că faptul că reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal vizează un domeniu de competența statelor membre nu afectează răspunsurile care trebuie date la întrebările adresate de instanța de trimitere.

Cu privire la cheltuielile de judecată

116 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) **O reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care, fără a prevedea o perioadă tranzitorie, mărește de cinci ori cuantumul unei taxe forfetare aplicabile exploatarii jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și care, în plus, instituie o taxă proporțională aplicabilă aceleiași activități, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE, în cazul în care este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea liberei prestări a serviciilor de exploatare a jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri, aspect a cărui verificare revine instanței naționale.**
- 2) **O reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal, care, fără a prevedea nici o perioadă tranzitorie, nici despăgubirea operatorilor sălilor de jocuri, interzice exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE.**

- 3) Restricțiile privind libera prestare a serviciilor care pot decurge din reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal nu pot fi justificate de motive imperative de interes general decât în cazul în care instanța națională concluzionează, în urma unei aprecieri globale a împrejurărilor în care au avut loc adoptarea și punerea în aplicare a acestor reglementări:
- că ele urmăresc în mod real mai întâi obiective legate de protecția consumatorilor împotriva dependenței de jocuri și de lupta împotriva activităților infracționale și frauduloase legate de jocuri, simpla împrejurare că o restricție privind activitățile de jocuri de noroc avantajează în mod accesoriu, prin intermediul unei creșteri a veniturilor fiscale, bugetul statului membru vizat neputând împiedica să se considere că această restricție urmărește mai întâi în realitate astfel de obiective;
 - că ele urmăresc aceste obiective în mod coerent și sistematic și
 - că ele îndeplinesc cerințele care decurg din principiile generale de drept al Uniunii, în special din principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, precum și din dreptul de proprietate.
- 4) Articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, al reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/96/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006, trebuie interpretat în sensul că
- prevederile unei reglementări naționale care măresc de cinci ori cuantumul unei taxe forfetare aplicabile în cazul exploatarei jocurilor de tip slot machine în sălile de jocuri și care, în plus, instituie o taxă proporțională aplicabilă aceleiași activități nu constituie „reglementări tehnice” în sensul acestei dispoziții și că
 - prevederile unei reglementări naționale care interzic exploatarea jocurilor de tip slot machine în afara cazinourilor constituie „reglementări tehnice” în sensul dispoziției menționate, proiectele acestora trebuind să facă obiectul comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1) primul paragraf din această directivă.
- 5) Articolul 56 TFUE are drept obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea sa de către un stat membru, inclusiv prin activitatea sa legislativă, să dea naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări, cu condiția ca încălcarea menționată să fie suficient de gravă și să existe o legătură de cauzalitate directă între încălcarea menționată și prejudiciul suferit, aspect a cărui verificare revine instanței naționale.
- 6) Articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2006/96, nu au ca obiect să confere drepturi particularilor, astfel încât încălcarea lor de către un stat membru să dea naștere unui drept al particularilor de a obține de la acel stat membru repararea în temeiul dreptului Uniunii a prejudiciului suferit ca urmare a acestei încălcări.
- 7) Faptul că reglementări naționale precum cele în discuție în litigiul principal vizează un domeniu de competența statelor membre nu afectează răspunsurile care trebuie date la întrebările adresate de instanța de trimitere.

Semnături