



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

4 februarie 2016 *

„Libera prestare a serviciilor — Articolul 56 TFUE — Jocuri de noroc — Monopol public în materie de pariuri pe competițiile sportive — Autorizație administrativă prealabilă — Excludere a operatorilor privați — Colectare de pariuri în numele unui operator stabilit în alt stat membru — Sancțiuni penale — Dispoziție națională contrară dreptului Uniunii — Eliminare — Tranziție către un regim care prevede acordarea unui număr limitat de licențe unor operatori privați — Principiile transparenței și imparțialității — Directiva 98/34/CE — Articolul 8 — Reglementări tehnice — Norme privind serviciile — Obligația de notificare”

În cauza C-336/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Sonthofen, Germania), prin decizia din 7 mai 2013, primită de Curte la 11 iulie 2014, în procedura penală împotriva

Sebat Ince,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei întâi, domnii A. Borg Barthet, E. Levits, doamna M. Berger și domnul S. Rodin (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 10 iunie 2015,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Sebat Ince, de M. Arendts, de R. Karpenstein și de R. Reichert, Rechtsanwälte;
- pentru guvernul german, de T. Henze și de J. Möller, în calitate de agenți;
- pentru guvernul belgian, de P. Vlaemminck, de B. Van Vooren și de R. Verbeke, advocaten, și de M. Jacobs, de L. Van den Broeck și de J. Van Holm, în calitate de agenți;
- pentru guvernul elen, de E.-M. Mamouna și de M. Tassopoulou, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de G. Braun și de H. Tserepa-Lacombe, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 22 octombrie 2015,

* Limba de procedură: germana.

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 56 TFUE și a articolului 8 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 (JO L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282, denumită în continuare „Directiva 98/34”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul a două proceduri penale conexe declanșate împotriva doamnei Ince, căreia i se reproșează că a intermediat pariuri sportive pe teritoriul landului Bavaria fără o autorizație emisă de autoritatea competentă.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (5)-(7) ale Directivei 98/34 au următorul cuprins:
 - „(5) întrucât este esențial pentru Comisie să dețină informațiile necesare înaintea adoptării prevederilor tehnice; întrucât, în consecință, statele membre cărora li se cere să susțină realizarea obiectivului său în conformitate cu articolul 5 din tratat trebuie să notifice proiectele pe care le au în domeniul reglementărilor tehnice;
 - (6) întrucât toate statele membre trebuie, de asemenea, să fie informate cu privire la reglementările tehnice preconizate de către orice alt stat membru;
 - (7) întrucât scopul pieței interne este să creeze un mediu favorabil competitivității întreprinderilor; întrucât furnizarea unui număr din ce în ce mai mare de informații este una dintre modalitățile de a ajuta întreprinderile să beneficieze cât mai mult cu putință de avantajele oferite de această piață; întrucât, din acest motiv, este necesar să se dea posibilitatea agenților economici să evalueze impactul reglementărilor tehnice de drept intern propuse de către alte state membre prin furnizarea, în vederea publicării periodice, a titlurilor proiectelor notificate și prin intermediul prevederilor referitoare la confidențialitatea unor astfel de proiecte”.
- 4 Articolul 1 din această directivă prevede:
 - „În sensul prezentei directive, termenii utilizați au următoarele înțelesuri:
 - (1) «produs», orice produs fabricat industrial și orice produs agricol, inclusiv produsele de pescărie;
 - (2) «serviciu», orice serviciu al societății informaționale, adică orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului.

[...]

- (3) «specificație tehnică», o specificație inclusă într-un document care stabilește caracteristicile unui produs, cum ar fi 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;

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

[...]

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

[...]”

5 Articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată 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.

După caz și dacă nu a fost transmis deja cu o comunicare anterioară, statele membre transmit o dată cu comunicarea textele principalelor acte cu putere de lege sau normelor administrative aflate în legătură directă, în cazul în care pentru evaluarea implicațiilor proiectului de reglementare tehnică este necesară cunoașterea acestor texte.

Statele membre comunică proiectul din nou, în aceleași condiții, în cazul în care îi aduc modificări care au ca efect schimbarea semnificativă a obiectului, scurtarea programului de punere în aplicare avut în vedere anterior, adăugarea de specificații sau cerințe ori transformarea acestora în unele mai restrictive.

[...]”

Dreptul german

Dreptul federal

- 6 Articolul 284 din Codul penal (Strafgesetzbuch) prevede:

„(1) Orice persoană care, fără autorizație administrativă, organizează sau desfășoară în mod public un joc de noroc ori furnizează instalațiile necesare în acest scop se pedepsește cu închisoarea de până la doi ani sau cu amendă.

[...]

(3) Orice persoană care, în situația vizată la alineatul (1), acționează

1. cu titlu profesional sau
2. în calitate de membru al unei grupări al cărei scop este săvârșirea continuă a unor astfel de infracțiuni

se pedepsește cu închisoarea de la trei luni la cinci ani.

[...]”

Tratatul privind jocurile de noroc

- 7 Prin Tratatul de stat privind loteriile în Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, denumit în continuare „tratatul privind loteriile”), intrat în vigoare la 1 iulie 2004, Länder au creat un cadru uniform pentru organizarea, exploatarea și amplasarea, cu titlu comercial, a jocurilor de noroc, cu excepția cazinourilor.
- 8 Într-o hotărâre din 28 martie 2006, Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) a statuat, cu privire la reglementarea prin care se asigura transpunerea tratatului privind loteriile în landul Bavaria, că monopolul public în materie de pariuri pe competițiile sportive existent în acest land încălca articolul 12 alineatul (1) din Legea fundamentală (Grundgesetz), prin care era garantată libertatea profesională. Instanța menționată a considerat în special că, întrucât excludea activitatea de organizare de pariuri private fără însă a fi însoțit de un cadru normativ de natură să asigure structural și substanțial, atât în drept, cât și în fapt, că obiectivele de reducere a pasiunii pentru joc și de luptă împotriva dependenței de acesta sunt efectiv urmărite, monopolul respectiv aducea o atingere disproporționată libertății profesionale garantate astfel.
- 9 Tratatul de stat privind jocurile de noroc (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, denumit în continuare „tratatul privind jocurile de noroc”), intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, a instituit un nou cadru uniform pentru organizarea, exploatarea și intermedierea jocurilor de noroc astfel încât să îndeplinească cerințele stabilite de Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) în hotărârea menționată din 28 martie 2006. Tratatul privind jocurile de noroc fusese notificat Comisiei, în etapa de proiect, în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34.
- 10 Potrivit articolului 1 din tratatul privind jocurile de noroc, obiectivele acestuia erau următoarele:
- „1. prevenirea dependenței de jocurile de noroc și de pariuri și crearea condițiilor pentru a lupta eficient împotriva dependenței,

2. limitarea ofertei de jocuri de noroc și canalizarea în mod organizat și controlat a instinctului de joc al populației, prevenind în special devierea spre jocurile de noroc neautorizate,
3. garantarea protecției minorilor și a jucătorilor,
4. asigurarea bunei desfășurări a jocurilor de noroc, protecția jucătorilor împotriva manevrelor dolosive și prevenirea criminalității legate de jocurile de noroc și care decurge din acestea.”

11 Articolul 4 din acest tratat prevedea:

„(1) Organizarea sau intermedierea jocurilor de noroc publice nu se poate realiza decât cu autorizație din partea autorităților competente ale landului respectiv. Se interzic orice organizare și orice intermediere de asemenea jocuri fără această autorizație (joc de noroc ilicit).

(2) Nu se acordă această autorizație în cazul în care organizarea sau intermedierea jocului de noroc este contrară obiectivelor articolului 1. Autorizația nu trebuie eliberată pentru intermedierea de jocuri de noroc ilicite potrivit prezentului tratat de stat. Nu există niciun drept dobândit la obținerea unei autorizații.

[...]

(4) Organizarea și intermedierea de jocuri de noroc publice pe internet sunt interzise.”

12 Potrivit articolului 5 alineatul (3) din tratatul menționat:

„Publicitatea pentru jocul de noroc public este interzisă la televiziune [...], pe internet și prin intermediul echipamentelor de telecomunicații.”

13 Articolul 10 din același tratat avea următorul cuprins:

„(1) Pentru a atinge obiectivele menționate la articolul 1, Länder au obligația legală de a garanta o ofertă de jocuri de noroc suficientă. Acestea sunt asistate de un comitet tehnic compus din experți specializați în lupta împotriva dependenței de jocurile de noroc.

(2) În temeiul legii, Länder își pot asuma această sarcină fie ele însele, fie prin intermediul persoanelor juridice de drept public sau al societăților de drept privat în care persoanele juridice de drept public dețin o participație directă sau indirectă determinantă.

[...]

(5) Alte persoane decât cele menționate la alineatul (2) nu sunt autorizate să organizeze decât loterii și jocuri în conformitate cu dispozițiile secțiunii a treia.”

14 Articolul 21 alineatul (2) din tratatul privind jocurile de noroc interzicea, printre altele, ca organizarea și intermedierea de pariuri sportive sau publicitatea aferentă unor astfel de pariuri să fie asociate retransmisiunii evenimentelor sportive prin servicii de radiodifuziune și de televiziune.

15 Articolul 25 alineatul (6) din acest tratat enunța condițiile în care Länder erau autorizate, prin derogare de la articolul 4 alineatul (4) din tratatul menționat, să permită organizarea și intermedierea loteriilor pe internet.

16 Articolul 28 alineatul (1) din același tratat prevedea posibilitatea Länder de a-l prelungi la data expirării, la 31 decembrie 2011. Länder nu au făcut uz de această posibilitate. Cu toate acestea, fiecare land, cu excepția landului Schleswig-Holstein, a adoptat dispoziții care prevedeau că, la expirarea

tratatului privind jocurile de noroc, normele acestuia vor continua să se aplice ca legislație a landului până la intrarea în vigoare a unui nou tratat între Länder. În Bavaria, prevederea în acest sens figura la articolul 10 alineatul (2) din Legea bavareză de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc (Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) din 20 decembrie 2007 (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I, denumită în continuare „legea de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc”). Nici această lege, nici dispozițiile corespunzătoare adoptate de celelalte Länder nu au fost notificate Comisiei în etapa de proiect, în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34.

Tratatul de modificare privind jocurile de noroc

17 Tratatul de modificare privind jocurile de noroc (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, denumit în continuare „tratatul de modificare”), încheiat între Länder, a intrat în vigoare în Bavaria la 1 iulie 2012.

18 Articolele 1 și 4 din tratatul de modificare sunt, în esență, identice cu articolele 1 și 4 din tratatul privind jocurile de noroc.

19 Articolul 10 din tratatul de modificare prevede:

„(1) Pentru a atinge obiectivele menționate la articolul (1), Länder au obligația legală de a garanta o ofertă de jocuri de noroc suficientă. Ele sunt asistate de un comitet tehnic. Acesta este compus din persoane care, având în vedere obiectivele urmărite la articolul 1, au o experiență științifică sau practică specială.

(2) În temeiul legii, Länder își pot asuma această sarcină fie ele însele, fie prin intermediul unui organism public administrat în comun de toate Länder care sunt părți la tratat[ul de modificare], fie prin intermediul persoanelor juridice de drept public sau al societăților de drept privat în care persoanele juridice de drept public dețin o participație directă sau indirectă determinantă.

[...]

(6) Alte persoane decât cele menționate la alineatele (2) și (3) nu sunt autorizate să organizeze decât loterii și jocuri în conformitate cu dispozițiile secțiunii a treia.”

20 Potrivit articolului 10a din tratatul de modificare, intitulat „Clauza experimentală pentru pariurile sportive”:

„(1) Pentru a realiza cât mai bine obiectivele prevăzute la articolul 1, în special în cadrul combaterii pieței negre identificate cu ocazia evaluării, articolul 10 alineatul (6) nu se va aplica în cazul organizării de pariuri sportive pentru o durată de șapte ani începând de la intrarea în vigoare a primului tratat de modificare privind jocurile de noroc.

(2) În această perioadă, pariurile sportive pot fi organizate numai sub licență (articolele 4a-4e).

(3) Numărul maxim de licențe este stabilit la 20.

(4) Licența asigură concesionarului, potrivit dispozițiilor de fond și dispozițiilor accesorii stabilite în conformitate cu articolul 4c alineatul (2), dreptul de a organiza și de a intermedia pariuri sportive pe internet, prin derogare de la interdicția prevăzută la articolul 4 alineatul (4). Articolul 4 alineatele (5) și (6) este aplicabil prin analogie. Sfera de aplicare a licenței este limitată la teritoriul Republicii Federale Germania și al celui al statelor membre care recunosc validitatea autorizației germane pe teritoriul lor național.

(5) Länder limitează numărul organismelor de intermediere de pariuri în scopul atingerii obiectivelor prevăzute la articolul 1. Intermedierea de pariuri sportive în cadrul acestor organisme necesită autorizarea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) prima teză. Articolul 29 alineatul (2) a doua teză este aplicabil prin analogie.”

- 21 Articolul 29 din tratatul de modificare permite operatorilor publici titulari ai unei autorizații de organizare de pariuri sportive, precum și intermediarilor lor să continue să ofere astfel de pariuri timp de un an de la eliberarea primei licențe, fără a dispune ei înșiși de o licență.
- 22 Articolele 4a-4e din tratatul de modificare cuprind regimul licențelor. În special, articolul 4a alineatul (4) din acest tratat prevede condițiile la care este supusă acordarea unei licențe și impune, printre altele, stabilirea originii licite a mijloacelor necesare pentru organizarea de jocuri de noroc. Articolul 4b din tratatul menționat prevede modalitățile procedurii de acordare a licențelor. Acest articol enumeră, printre altele, la alineatul (5), criteriile care permit departajarea mai multor candidați apți să obțină o licență.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 23 Instanța de trimitere este chemată să se pronunțe asupra obiecțiilor formulate de Parchetul din Kempten (Staatsanwaltschaft Kempten, landul Bavaria) în cadrul a două proceduri penale conexe declanșate împotriva doamnei Ince, resortisant turc domiciliat în Germania, în temeiul articolului 284 din Codul penal.
- 24 Parchetul din Kempten îi impută doamnei Ince că a desfășurat activități de intermediere de pariuri sportive fără a dispune de o autorizație eliberată de autoritatea competentă din landul în cauză, prin intermediul unui aparat de jocuri instalat într-un bar sportiv situat în Bavaria. Doamna Ince ar fi colectat astfel de pariuri în numele unei societăți care avea sediul în Austria și care, în acest stat membru, era titulara unei licențe prin care era autorizată să organizeze pariuri sportive. Cu toate acestea, societatea menționată nu era titulara unei licențe pentru organizarea unor astfel de pariuri în Germania.
- 25 Acuzațiile care i se aduc doamnei Ince se referă, în ceea ce privește prima procedură penală, la perioada cuprinsă între 11 și 12 ianuarie 2012 și, în ceea ce privește a doua procedură penală, la perioada cuprinsă între 13 aprilie și 7 noiembrie 2012. Aceste proceduri diferă, în esență, numai în raport cu cadrul juridic german în vigoare la data faptelor imputate.
- 26 Faptele care au fost la originea primelor acuzații, precum și a celei de a doua serii de acuzații corespunzătoare perioadei cuprinse între 13 aprilie și 30 iunie 2012 intrau sub incidența legii de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc, care prevedea că, în urma expirării tratatului privind jocurile de noroc, normele acestuia ar continua să se aplice în Bavaria ca drept al landului. Acest tratat institua un monopol public asupra organizării și a intermedierei de pariuri sportive, pe de o parte, interzicând, la articolul 4 alineatul (1), organizarea și intermedierea de pariuri sportive fără autorizația eliberată de autoritatea competentă a landului Bavaria și, pe de altă parte, excluzând, la articolul 10 alineatul (5), eliberarea unor astfel de autorizații unor operatori privați.
- 27 Prin Hotărârile Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504), precum și Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505), Curtea a decis că instanțele germane puteau fi determinate să considere în mod legitim că monopolul public care rezultă din tratatul privind loteriile și din tratatul privind jocurile de noroc nu era adecvat pentru a garanta realizarea obiectivelor de interes general invocate de legiuitorul german în mod coerent și sistematic, pentru motivul că, printre altele, titularii acestui monopol public se implicau în campanii publicitare intensive

și că autoritățile competente aplicau politici care urmăreau să încurajeze participarea la anumite jocuri de noroc ce nu intră sub incidența monopolului menționat și care nu atrag un risc de dependență deosebit de ridicat.

- 28 Potrivit instanței de trimitere, toate instanțele germane chemate să stabilească, în urma hotărârilor menționate ale Curții, dacă monopolul public privind pariurile sportive era în conformitate cu dreptul Uniunii au concluzionat în sens negativ. Cu toate acestea, instanțele menționate au opinii diferite cu privire la consecințele care trebuie să decurgă din nelegalitatea monopolului menționat.
- 29 Pe de o parte, anumite instanțe germane, printre care și instanțe administrative superioare, la fel ca și anumite autorități administrative consideră că numai articolul 10 alineatul (5) din tratatul privind jocurile de noroc, care prevede excluderea operatorilor privați, este incompatibil cu dreptul Uniunii, în timp ce obligația de autorizare prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din acest tratat este, în principiu, conformă acestui drept. În consecință, instanțele respective au înlăturat aplicarea dispoziției care prevedea excluderea operatorilor privați în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii. Prin urmare, ele au considerat că unor astfel de operatori trebuia să li se aplice condițiile materiale prevăzute de tratatul privind jocurile de noroc și legile de aplicare ale Lănder referitoare la acordarea autorizațiilor către operatorii publici. Astfel, potrivit instanțelor menționate, trebuie să se examineze de la caz la caz dacă un operator privat poate obține o autorizație, în temeiul unei proceduri de autorizare fictive, în condițiile prevăzute pentru titularii monopolului public și pentru intermediarii lor (denumită în continuare „procedura de autorizare fictivă”).
- 30 Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a validat și, ulterior, a completat jurisprudența rezultată în urma Hotărârilor Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504), precum și Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505), prin mai multe hotărâri pronunțate la 16 mai 2013, permițând interzicerea preventivă a organizării și a intermedierei de pariuri sportive de către un operator privat fără autorizație germană, până la clarificarea, de către autoritățile competente, a aptitudinii acestui operator de a beneficia de o astfel de autorizație, în cazul în care nu este evident că sunt îndeplinite condițiile materiale de acordare a unei autorizații prevăzute pentru operatorii publici, cu excepția dispozițiilor potențial ilicite privind regimul de monopol.
- 31 Instanța de trimitere subliniază că niciun operator privat nu a obținut autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive pe teritoriul german la finalul procedurii de autorizare fictivă.
- 32 Pe de altă parte, alte instanțe germane consideră că, din moment ce o încălcare a dreptului Uniunii rezultă din efectul combinat al obligației de autorizare și al excluderii operatorilor privați prevăzuți de tratatul privind jocurile de noroc și de legile de aplicare ale Lănder, înlăturarea aplicării excluderii menționate și înlocuirea acesteia cu procedura de autorizare fictivă nu este suficientă pentru a remedia nelegalitatea constatată. În susținerea unei astfel de abordări, instanța de trimitere arată că procedura și criteriile de autorizare prevăzute de tratatul privind jocurile de noroc și legile de aplicare a acestuia au fost concepute exclusiv pentru operatorii publici care organizează pariuri sportive și pentru intermediarii lor.
- 33 Faptele aflate la originea celei de a doua serii de acuzații corespunzătoare perioadei cuprinse între 1 iulie și 7 noiembrie 2012 erau guvernate de tratatul de modificare. Clauza experimentală pentru pariurile sportive, instituită prin articolul 10a din acest tratat, a ridicat până la 30 iunie 2019 interdicția de a elibera operatorilor privați o autorizație de organizare a jocurilor de noroc, în temeiul articolului 10 alineatul (6) din tratatul menționat, în ceea ce privește pariurile sportive. Astfel, operatorii privați pot, teoretic, să obțină o asemenea autorizație prin emiterea prealabilă a unei licențe de organizare de pariuri sportive.

- 34 În temeiul acestei noi reglementări, organizatorului de pariuri sportive îi revine sarcina de a obține o astfel de licență. Odată ce licența este acordată acestui organizator, intermediarii săi pot obține o autorizație pentru a colecta pariurile în numele acestuia. Articolul 10a menționat prevede acordarea unui număr maxim de 20 de licențe operatorilor publici și/sau privați, în urma unei proceduri organizate în mod centralizat pentru întregul teritoriu german. Cu toate acestea, în temeiul articolului 29 din tratatul de modificare, obligația de a deține o licență nu se aplică organizatorilor publici deja în activitate și intermediarilor decât după un an de la acordarea primei licențe.
- 35 La 8 august 2012, autoritatea concedentă a publicat un anunț de participare în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* prin care a scos la concurs 20 de licențe pentru desfășurarea unor activități de organizare de pariuri sportive.
- 36 În primul rând, a fost organizată o etapă de preselecție pentru a elimina candidații care nu îndeplineau condițiile minime de obținere a unei licențe. A urmat, în al doilea rând, o etapă de negociere în cursul căreia candidații selectați la finalul primei etape au fost invitați să își prezinte proiectele autorității concedente. La sfârșitul acestei a doua etape, a fost efectuată o selecție comparativă pe baza unei serii de criterii.
- 37 Anumiți operatori privați și-au exprimat îndoieli cu privire la caracterul transparent și imparțial al acestei proceduri.
- 38 Instanța de trimitere a arătat că, la data de depunere a cererii de decizie preliminară, nu fusese încă eliberată nicio licență în temeiul articolului 10a din tratatul de modificare. În cuprinsul observațiilor sale scrise, guvernul german a menționat că, deși fuseseră aleși 20 de candidați la finalul procedurii de selecție, acordarea licențelor a fost suspendată prin ordonanțele adoptate în cadrul unor acțiuni privind măsuri provizorii introduse de anumiți candidați respinși. În ședința din 10 iunie 2015, acest guvern a precizat că licențele nu fuseseră încă atribuite la acea dată, din cauza altor incidente intervenite în cadrul unor proceduri judiciare naționale.
- 39 Instanța de trimitere consideră că elementele obiective ale infracțiunii imputate doamnei Ince în temeiul articolului 284 din Codul penal sunt reunite, din moment ce aceasta a desfășurat activități de intermediere de pariuri sportive fără a deține o autorizație în acest scop. Totuși, instanța amintită are îndoieli cu privire la caracterul sancționabil al acestor activități din punctul de vedere al dreptului Uniunii.
- 40 În aceste condiții, Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Sonthofen) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „[I. Referitor la primele acuzații (privind luna ianuarie 2012) și la a doua serie de acuzații (privind perioada de până la sfârșitul lunii iunie 2012) aduse inculpatei:]
- 1) a) Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că autorităților de urmărire penală le este interzis să sancționeze intermedierea de pariuri sportive care are loc fără o autorizație germană, efectuată în numele unor organizatori de pariuri care dețin o licență în alt stat membru, atunci când această intermediere presupune ca și organizatorul să dețină o autorizație germană, însă autorităților naționale le este interzis să emită autorizații organizatorilor de pariuri privați din cauza unei reglementări contrare dreptului Uniunii («monopolul privind pariurile sportive»)?
 - b) Răspunsul la prima întrebare litera a) este diferit în situația în care, în unul dintre cele 15 Länder germane care au instituit și exercită în comun un monopol privind pariurile sportive, autoritățile publice susțin, în cadrul procedurilor prin care se instituie interdicții și al

procedurilor penale, că interdicția legală de a emite autorizații pentru operatorii privați nu s-ar aplica în acest land în cazul unei eventuale cereri privind acordarea unei autorizații de a organiza sau a intermedia pariuri sportive?

- c) Principiile dreptului Uniunii, în special libera prestare a serviciilor, precum și Hotărârea Stanleybet International și alții (C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33) trebuie interpretate în sensul că se opun unei interziceri de durată, considerată «preventivă», sau unei sancționări a intermedierei transfrontaliere de pariuri sportive atunci când motivele prezentate se referă la aspectul că, la data adoptării deciziei, «nu era evident, fără vreo altă verificare», pentru autoritatea care adoptă interdicția, că activitatea de intermediere îndeplinește toate condițiile de fond pentru a fi autorizată, făcând abstracție de monopolul de stat?
- 2) Directiva 98/34 trebuie interpretată în sensul că se opune sancționării activității de intermediere de pariuri sportive, efectuată fără o autorizație germană, prin intermediul unui terminal automat de pariuri, în beneficiul unui organizator de pariuri care are o licență în alt stat membru al Uniunii, atunci când intervențiile statului se întemeiază pe o lege a unui anumit land care nu a fost notificată Comisiei Europene și al cărei conținut corespunde [tratatului privind jocurile de noroc], al cărui termen de aplicare a expirat?

[II. Referitor la a doua serie de acuzații aduse inculpatei pentru perioada începând cu luna iulie 2012:]

- 3) Articolul 56 TFUE, principiul transparenței, principiul egalității și interzicerea unui tratament preferențial prevăzute de dreptul Uniunii [...] trebuie interpretate în sensul că se opun sancționării intermedierei de pariuri sportive, desfășurată fără o autorizație germană, în numele unui organizator de pariuri care deține o licență în alt stat membru al [Uniunii], în cazul în care [tratatul de modificare], aplicabil pentru o perioadă de nouă ani, conține o «clauză experimentală pentru pariurile sportive» care prevede posibilitatea teoretică de a acorda, pentru o perioadă de șapte ani, un număr maxim de 20 de licențe inclusiv unor organizatori de pariuri privați, cu efect de legalizare în toate Länder germane, ca o condiție pentru a obține o autorizație pentru intermedierea de pariuri, în cazul în care:
- a) entitatea concesionară gestionează procedura de concesionare și litigiile aferente împreună cu societatea de avocatură care a acordat în mod regulat consultanță juridică, în ceea ce privește monopolul privind pariurile sportive contrar dreptului Uniunii Europene, majorității Länder și societăților acestora din domeniul loteriei, care le-a reprezentat pe acestea în fața instanțelor naționale în cauze împotriva unor operatori de pariuri privați și care a avut sarcina reprezentării autorităților publice în cadrul procedurilor preliminare care au determinat pronunțarea Hotărârilor Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504), Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505), precum și Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503);
 - b) din cererea de ofertă pentru concesionare, publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 8 august 2012, nu au rezultat detalii referitoare la cerințele minime cu privire la propunerile care trebuiau prezentate, la conținutul declarațiilor și al dovezilor solicitate, precum și cu privire la selecția numărului maxim de 20 de concesionari, iar detaliile au fost comunicate exclusiv ofertanților care s-au calificat pentru o a «doua etapă» a procedurii de concesionare, abia după expirarea termenului de trimitere a ofertelor, printr-un așa-numit «memorandum de informare» și prin numeroase alte documente;
 - c) contrar cererii de ofertă, la opt luni de la începerea procedurii, autoritatea concedentă a invitat doar [paisprezece] candidați să își prezinte personal conceptele privind aspecte sociale și referitoare la siguranță, întrucât aceștia îndeplineau în întregime cerințele minime pentru o

licență, iar la [cincisprezece] luni de la începerea procedurii, respectiva autoritate a comunicat că niciunul dintre candidați nu făcuse dovada îndeplinirii cerințelor minime «într-o formă care să poată fi verificată»;

- d) candidatul controlat de entitățile publice [...], constituit din societăți deținute de stat din domeniul loteriei, a fost unul dintre cei [paisprezece] candidați invitați să își prezinte conceptele în fața autorității concesionare, în condițiile în care nu pare să fie apt să i se acorde o licență, date fiind legăturile sale organizatorice cu organizatorii de evenimente sportive, având în vedere că legislația [...] prevede o separare strictă între desfășurarea de activități sportive și asociațiile care le organizează, pe de o parte, și organizarea și intermedierea de pariuri sportive, pe de altă parte;
- e) pentru acordarea unei licențe se impune, printre altele, să se demonstreze «originea licită a mijloacelor necesare pentru organizarea ofertei de pariuri sportive preconizate»;
- f) autoritatea concesionară și colegiul jocurilor de noroc [(«Glücksspielkollegium»)], care este compus din reprezentanți ai Länder și decide cu privire la acordarea de licențe, nu fac uz de posibilitatea de a acorda licențe unor organizatori privați de pariuri, în timp ce întreprinderile de stat din domeniul loteriei pot, într-o perioadă de până la un an după eventuala acordare a unor astfel de licențe, să organizeze pariuri sportive, loterii și alte jocuri de noroc fără să aibă o licență și pot să le exploateze și să le promoveze prin rețeaua lor extinsă de puncte de colectare comercială de pariuri?”

Aprecierea Curții

Cu privire la competența Curții

- 41 Guvernul belgian contestă, în esență, competența Curții de a răspunde la întrebările preliminare, pentru motivul că situația în discuție în litigiul principal nu intră în domeniul de aplicare al liberei prestări a serviciilor de care, având în vedere modul de redactare a articolului 56 TFUE, nu beneficiază decât resortisanții statelor membre, cu excluderea resortisanților statelor terțe, cum este doamna Ince.
- 42 În această privință, trebuie să se constate că, întrucât doamna Ince colecta pariuri sportive în numele unei societăți stabilite în Austria, situația în discuție în litigiul principal intră sub incidența desfășurării de către această societate a liberei prestări a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE.
- 43 Astfel, atunci când o societate stabilită într-un stat membru desfășoară o activitate de colectare de pariuri prin intermediul unui operator economic stabilit în alt stat membru, restricțiile impuse activităților acestui operator intră în domeniul de aplicare al liberei prestări a serviciilor (a se vedea prin analogie Hotărârea Gambelli și alții, C-243/01, EU:C:2003:597, punctul 46).
- 44 Prin urmare, Curtea este competentă să răspundă la întrebările preliminare.

Cu privire la prima întrebare

Cu privire la admisibilitate

- 45 Guvernul german invocă inadmisibilitatea primei întrebări litera a), pentru motivul că ar avea un caracter ipotetic, întrucât, având în vedere practica anumitor autorități administrative și judiciare bavareze de a aplica „în mod fictiv” operatorilor privați condițiile de autorizare prevăzute în scopul selectării titularilor de drepturi exclusive în temeiul monopolului public considerat contrar dreptului Uniunii, în realitate acest monopol ar fi încetat să existe.
- 46 Acest argument trebuie înlăturat, întrucât compatibilitatea respectivei practici cu articolul 56 TFUE face tocmai obiectul celei de a doua și al celei de a treia părți ale primei întrebări. Astfel, răspunsul Curții la prima parte a acestei întrebări ar rămâne necesar pentru soluționarea litigiului principal în ipoteza în care Curtea ar aprecia, ca răspuns la a doua și la a treia parte a întrebării menționate, că o asemenea practică nu permite asigurarea conformării cu articolul 56 TFUE a unui regim de monopol public precum cel rezultat din dispozițiile tratatului privind jocurile de noroc și ale legilor sale regionale de aplicare considerate contrare dreptului Uniunii în temeiul constatărilor făcute de instanțele naționale.
- 47 Pe de altă parte, guvernul elen contestă admisibilitatea primei întrebări literele b) și c) pentru motivul că ar avea un caracter ipotetic, din cauza faptului că autoritățile germane nu au avut ocazia de a examina aptitudinea doamnei Ince de a obține o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive.
- 48 În această privință, trebuie amintit că reiese din jurisprudență că un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de statul membru vizat, cu încălcarea dreptului Uniunii. Dat fiind că prima întrebare preliminară literele b) și c) urmărește să se stabilească dacă condițiile care erau prevăzute de legislația națională pentru acordarea unei licențe erau contrare dreptului Uniunii, relevanța acestei întrebări pentru soluționarea litigiului pendinte în fața instanței de trimitere nu poate fi contestată (a se vedea în acest sens Hotărârea Costa și Cifone, C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 43).
- 49 Reiese din tot ceea ce precedă că prima întrebare este admisibilă.

Cu privire la fond

- 50 Prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca autoritățile de urmărire penală ale unui stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive de către un operator privat în numele unui alt operator privat care nu deține o autorizație pentru organizarea de pariuri sportive în acest stat membru, dar este titular al unei licențe în alt stat membru, în cazul în care obligația de a deține o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive se înscrie în cadrul unui regim de monopol public pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii. În plus, instanța menționată solicită să se stabilească dacă articolul 56 TFUE se opune unei astfel de sancțiuni chiar și atunci când un operator privat poate, teoretic, să obțină o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive, în măsura în care nu se asigură cunoașterea procedurii de acordare a unei asemenea autorizații și când regimul de monopol public privind pariurile sportive, pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii, a persistat în pofida adoptării unei astfel de proceduri.

- 51 Astfel, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe, în esență, cu privire la consecințele pe care autoritățile administrative și judiciare ale unui stat membru trebuie să le suporte în urma constatării incompatibilității cu dreptul Uniunii a dispozițiilor de drept intern care instituie un monopol public privind pariurile sportive, cum sunt cele în discuție în litigiul principal, până la remedierea acestei încălcări a dreptului Uniunii printr-o reformă legislativă sau administrativă.
- 52 În această privință, trebuie amintit de la bun început că, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, dispozițiile tratatelor și actele instituțiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu dreptul intern al statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, să determine inaplicabilitatea de drept a oricărei dispoziții contrare a legislației naționale (a se vedea Hotărârea Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punctul 17, Hotărârea Factortame și alții, C-213/89, EU:C:1990:257, punctul 18, precum și Hotărârea Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 53).
- 53 Curtea a precizat că, având în vedere supremația dreptului Uniunii direct aplicabil, o reglementare națională referitoare la un monopol public privind pariurile pe competițiile sportive care, potrivit constatărilor unei instanțe naționale, conține restricții incompatibile cu libera prestare a serviciilor, întrucât restricțiile respective nu contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic, nu poate continua să se aplice de-a lungul unei perioade tranzitorii (a se vedea Hotărârea Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punctul 69, precum și Hotărârea Stanleybet International și alții, C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctul 38).
- 54 Cu toate acestea, refuzul de acordare a unei perioade tranzitorii în caz de incompatibilitate a reglementării naționale cu articolul 56 TFUE nu determină în mod necesar obligația statului membru în cauză de a liberaliza piața jocurilor de noroc dacă ar aprecia că o asemenea liberalizare contravine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care acest stat membru înțelege să îl asigure. Astfel, în stadiul actual al dreptului Uniunii, o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile Tratatului FUE, supunându-l în special unui control efectiv și strict din partea autorităților publice, rămâne la îndemâna statelor membre (a se vedea Hotărârea Stanleybet International și alții, C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctul 46).
- 55 În orice caz, dacă statul membru în cauză ar aprecia că o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile tratatului nu poate fi luată în considerare și că liberalizarea pieței jocurilor de noroc corespunde mai bine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care înțelege să îl asigure, el va fi obligat să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolul 56 TFUE, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea. Într-un asemenea caz, introducerea în acest stat membru a unui regim de autorizare administrativă prealabilă în ceea ce privește oferta anumitor tipuri de jocuri de noroc trebuie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil, astfel încât să limiteze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar (a se vedea Hotărârea Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punctul 90, precum și Hotărârea Stanleybet International și alții, C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctul 47).
- 56 Trebuie să se verifice, în lumina acestor principii, dacă o practică precum procedura de autorizare fictivă a organizării și a intermedierei de pariuri sportive în discuție în litigiul principal se supune unor criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil.
- 57 În această privință, este necesar să se arate că o astfel de practică nu este, prin definiție, reglementată. Pe de altă parte, în pofida împrejurării invocate de guvernul german că autoritatea competentă să elibereze în mod centralizat autorizațiile pentru organizarea de pariuri sportive în landul Bavaria a fost sesizată cu aproape 70 de cereri de autorizare din partea unor operatori privați, nu reiese nici din decizia de trimitere, nici din observațiile prezentate de persoanele interesate că această practică ar fi făcut obiectul unor măsuri de publicitate pentru a fi adusă la cunoștința operatorilor privați care pot

desfășura activități de organizare sau de colectare de pariuri sportive. Astfel, sub rezerva verificării efectuate de instanța de trimitere, nu se poate considera că era asigurată cunoașterea practicii menționate de asemenea operatori.

- 58 În plus, din decizia de trimitere reiese că autoritățile competente ale Länder nu aplică procedura de autorizare fictivă menționată în mod unanim și uniform, numai unele dintre autoritățile amintite recurgând la aceasta. De asemenea, după cum s-a arătat la punctele 29-32 din prezenta hotărâre, instanțele germane au opinii diferite în ceea ce privește legalitatea unei astfel de proceduri.
- 59 În aceste condiții, nu poate fi exclus ca operatorii privați să nu fie în măsură să cunoască nici procedura de urmat pentru a solicita o autorizație de organizare și de intermediere de pariuri sportive, nici condițiile în care o autorizație le este acordată sau refuzată. O astfel de imprecizie nu le permite operatorilor vizați să cunoască întinderea drepturilor și obligațiilor lor care decurg din articolul 56 TFUE, astfel încât un asemenea regim trebuie considerat ca fiind contrar principiului securității juridice (a se vedea prin analogie Hotărârea Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punctul 22, Hotărârea Comisia/Franța, C-483/99, EU:C:2002:327, punctul 50, și Hotărârea Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, punctul 43).
- 60 În orice caz, trebuie subliniat că, după cum reiese din decizia de trimitere, nicio autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive nu a fost eliberată unui operator privat în temeiul procedurii de autorizare fictivă în discuție în litigiul principal.
- 61 În această privință, instanța de trimitere a observat că, din moment ce condițiile de acordare a unei autorizații de organizare de pariuri sportive, care se aplică operatorilor publici în temeiul tratatului privind jocurile de noroc și al legilor de aplicare ale Länder, urmăresc tocmai să justifice excluderea operatorilor privați, aceștia nu pot niciodată, în practică, să îndeplinească condițiile respective. Această situație s-ar regăsi cu atât mai mult în urma hotărârilor Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) din 16 mai 2013, care permit interzicerea preventivă a organizării și a intermedierei de pariuri sportive de către operatori privați în lipsa aptitudinii vădite a acestora de a obține o astfel de autorizație.
- 62 Dintr-o asemenea constatare rezultă că, după cum au arătat instanța de trimitere, doamna Ince și Comisia, nu se poate considera că o practică precum procedura de autorizare fictivă în discuție în litigiul principal a remediat incompatibilitatea cu dreptul Uniunii, constatată de instanțele naționale, a dispozițiilor de drept intern care instituie un regim de monopol public asupra organizării și a intermedierei de pariuri sportive.
- 63 În ceea ce privește consecințele unei asemenea incompatibilități, trebuie amintit că un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de statul membru vizat, cu încălcarea dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 69, Hotărârea Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504, punctul 115, precum și Hotărârea Costa și Cifone, C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 43).
- 64 O astfel de interdicție, care decurge din principiul supremației dreptului Uniunii și din principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) UE, se impune, în cadrul competențelor lor, tuturor organelor statului membru în cauză, printre care se află și autoritățile de urmărire penală (a se vedea în acest sens Hotărârea Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 65 Având în vedere ceea ce precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare literale a)-c) că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca autoritățile de urmărire penală ale unui stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive de către un operator privat în numele unui alt operator privat care nu deține o autorizație pentru organizarea de pariuri

sportive în acest stat membru, dar este titular al unei licențe în alt stat membru, în cazul în care obligația de a deține o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive se înscrie în cadrul unui regim de monopol public pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii. Articolul 56 TFUE se opune unei astfel de sancțiuni chiar și atunci când un operator privat poate, teoretic, să obțină o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive, în măsura în care nu se asigură cunoașterea procedurii de acordare a unei asemenea autorizații și când regimul de monopol public privind pariurile sportive, pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii, a persistat în pofida adoptării unei astfel de proceduri.

Cu privire la a doua întrebare

- 66 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că proiectul unei legislații regionale care menține în vigoare, la nivelul regiunii în cauză, dispozițiile expirate ale unei legislații comune diferitor regiuni ale unui stat membru este supus obligației de notificare prevăzute la articolul 8 alineatul (1) menționat, în măsura în care acest proiect conține reglementări tehnice în sensul articolului 1 din respectiva directivă, astfel încât încălcarea acestei obligații determină inopozabilitatea reglementărilor tehnice amintite față de un particular în cadrul unei proceduri penale, chiar și atunci când legislația comună respectivă fusese notificată Comisiei anterior, în stadiul de proiect, conform articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 și prevedea expres posibilitatea unei prelungiri care totuși nu a fost concretizată.
- 67 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că nerespectarea obligației de notificare prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 constituie un viciu de procedură în adoptarea reglementărilor tehnice respective și are drept consecință inaplicabilitatea acestor reglementări tehnice, în sensul că nu pot fi invocate împotriva particularilor (a se vedea în special Hotărârea Ivansson și alții, C-307/13, EU:C:2014:2058, punctul 48, precum și jurisprudența citată).
- 68 În această privință, trebuie subliniat că, după cum a arătat avocatul general la punctul 60 din concluzii, deși articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată impune comunicarea în întregime către Comisie a unui proiect de lege care conține reglementări tehnice (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia, C-279/94, EU:C:1997:396, punctele 40 și 41), inaplicabilitatea care rezultă din nerespectarea acestei obligații nu se extinde asupra tuturor dispozițiilor unei astfel de legi, ci doar asupra reglementărilor tehnice care figurează în aceasta.
- 69 În consecință, pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, este necesar, în primul rând, să se verifice dacă dispozițiile tratatului privind jocurile de noroc pretins încălcate de doamna Ince, care rămăneau aplicabile, la expirarea acestui tratat, ca drept al landului Bavaria în temeiul legii de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc, constituie „reglementări tehnice” în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34.
- 70 În înțelesul acestei dispoziții, noțiunea „reglementare tehnică” include patru categorii de măsuri, și anume, în primul rând, „specificația tehnică”, în sensul articolului 1 alineatul (3) din Directiva 98/34, în al doilea rând, „alte cerințe”, astfel cum sunt definite la articolul 1 alineatul (4) din această directivă, în al treilea rând, „normele pentru servicii”, prevăzute la articolul 1 alineatul (5) din directiva menționată, și, în al patrulea rând, „actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs ori care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii”.
- 71 Rezultă, mai întâi, că tratatul privind jocurile de noroc nu cuprinde nicio dispoziție care să facă parte din prima categorie de reglementări tehnice, și anume din noțiunea „specificație tehnică”, în sensul articolului 1 alineatul (3) din Directiva 98/34. Astfel, această noțiune privește exclusiv măsurile naționale care se referă la produs sau la ambalajul acestuia ca atare și stabilesc, prin urmare, una

dintre caracteristicile impuse unui produs (a se vedea Hotărârea Fortuna și alții, C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, punctul 28, precum și Hotărârea Ivansson și alții, C-307/13, EU:C:2014:2058, punctul 19). Or, tratatul privind jocurile de noroc reglementează organizarea și intermedierea de pariuri sportive, fără a face referire la produsele eventual implicate în astfel de activități.

- 72 Pentru același motiv, tratatul privind jocurile de noroc nu poate să cuprindă nici dispoziții care fac parte din a doua categorie de reglementări tehnice, și anume din noțiunea „alte cerințe”, în sensul articolului 1 alineatul (4) din directiva menționată, această noțiune privind ciclul de viață al unui produs ulterior introducerii sale pe piață.
- 73 În sfârșit, este necesar să se verifice dacă tratatul privind jocurile de noroc conține reglementări care fac parte din a treia și/sau din a patra categorie de „reglementări tehnice” enumerate la articolul 1 alineatul (11) din Directiva 98/34, și anume din „normele pentru servicii” sau din cele „care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii”.
- 74 În temeiul articolului 1 alineatul (5) din directiva menționată, constituie „norme pentru servicii” orice cerințe de natură generală referitoare la inițierea activităților de prestări de servicii în sensul articolului 1 alineatul (2) din această directivă, care reprezintă „orice serviciu al societății informaționale, adică orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului”.
- 75 În această privință, trebuie constatat că, astfel cum a arătat Comisia în ședință, unele dintre dispozițiile tratatului privind jocurile de noroc pot fi calificate drept „norme pentru servicii”, în măsura în care se referă la un „serviciu al societății informaționale” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 98/34. Aceste dispoziții includ interdicția de a propune jocuri de noroc pe internet prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din tratatul privind jocurile de noroc, excepțiile de la această interdicție, enumerate la articolul 25 alineatul (6) din acest tratat, limitările aduse posibilității de a propune pariuri sportive prin mijloace de telecomunicații în temeiul articolului 21 alineatul (2) din tratatul menționat, precum și interdicția de a difuza publicitate privind jocurile de noroc pe internet sau prin mijloace de telecomunicații, în temeiul articolului 5 alineatul (3) din același tratat.
- 76 În ceea ce privește, în schimb, celelalte dispoziții ale tratatului privind jocurile de noroc, cu excepția celor referitoare la un „serviciu al societății informaționale” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 98/34, cum ar fi dispozițiile care stabilesc obligația de a obține o autorizație pentru organizarea sau pentru colectarea de pariuri sportive, precum și imposibilitatea de a elibera o astfel de autorizație operatorilor privați, acestea nu constituie „reglementări tehnice” în sensul articolului 1 alineatul (11) din această directivă. Astfel, dispozițiile naționale care se limitează să prevadă condițiile de stabilire a întreprinderilor sau de prestare a serviciilor de către acestea precum dispozițiile care supun exercitarea unei activități profesionale unei autorizații nu constituie reglementări tehnice în sensul dispoziției amintite (a se vedea în acest sens Hotărârea Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punctul 87).
- 77 Îi revine instanței de trimitere obligația de a verifica dacă doamna Ince este acuzată, în cadrul procedurilor penale conexe în discuție în litigiul principal, că a încălcat unele dintre dispozițiile enumerate la punctul 75 din prezenta hotărâre, care trebuie considerate ca stabilind norme pentru servicii în sensul articolului 1 alineatul (5) din Directiva 98/34.
- 78 Este necesar, în al doilea rând, să se examineze dacă legea de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc, în măsura în care a determinat aplicarea dispozițiilor tratatului privind jocurile de noroc ca drept al landului Bavaria la expirarea acestui tratat, era supusă obligației de notificare către Comisie, în temeiul articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34, astfel încât, în ipoteza în care doamna Ince ar fi acuzată că a încălcat una sau mai multe dintre reglementările tehnice instituite prin tratatul privind jocurile de noroc, acestea i-ar fi inopozabile în lipsa unei asemenea notificări.

- 79 În această privință, este necesar să se observe de la bun început că, după cum a subliniat Comisia, dispozițiile legii de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc nu pot face obiectul obligației, pe care articolul 8 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 98/34 o impune statelor membre, de a „comunica din nou” schimbările semnificative aduse unui proiect de reglementare tehnică. Astfel, această obligație nu vizează decât ipoteza, în care nu se încadrează prezenta speță, potrivit căreia, în cursul procesului legislativ național, sunt aduse modificări semnificative unui proiect de reglementare tehnică ulterior notificării acestui proiect la Comisie.
- 80 În schimb, trebuie să se examineze dacă legea de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc ar fi trebuit, anterior adoptării sale, să facă obiectul unei notificări către Comisie în temeiul articolului 8 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 98/34, în plus față de notificarea tratatului privind jocurile de noroc în stadiul de proiect și independent de aceasta.
- 81 În această privință, este necesar să se arate că, deși normele care guvernează organizarea și intermedierea pariurilor sportive în temeiul legii de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc au un conținut identic cu cel al normelor tratatului privind jocurile de noroc care fuseseră anterior notificate Comisiei, ele diferă în ceea ce privește domeniul lor de aplicare în timp și teritorial.
- 82 Prin urmare, realizarea obiectivelor urmărite prin Directiva 98/34 necesită notificarea către Comisie a proiectului unei legislații ca legea de aplicare a tratatului privind jocurile de noroc, în temeiul articolului 8 alineatul (1) primul paragraf din această directivă. După cum reiese în special din considerentele sale (5) și (6), aceasta urmărește, în primul rând, să asigure un control preventiv al reglementărilor tehnice preconizate de un stat membru, care să permită Comisiei și celorlalte state membre să ia cunoștință de acestea înaintea adoptării lor. În al doilea rând, după cum se arată în considerentul (7) al directivei menționate, aceasta urmărește să permită agenților economici să beneficieze cât mai mult cu puțință de avantajele oferite de piața internă, asigurând publicarea periodică a reglementărilor tehnice propuse de statele membre și oferind acestor agenți posibilitatea de a face cunoscută evaluarea lor privind impactul acestora.
- 83 Având în vedere, în special, acest al doilea obiectiv, este necesar ca agenții economici dintr-un stat membru să fie informați cu privire la proiectele de reglementări tehnice adoptate de un alt stat membru, precum și cu privire la domeniul de aplicare în timp și teritorial al acestora, pentru a fi în măsură să cunoască întinderea obligațiilor care le pot fi impuse și să anticipeze adoptarea acestor texte prin adaptarea, după caz, a produselor sau serviciilor lor în timp util.
- 84 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată că articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că proiectul unei legislații regionale care menține în vigoare, la nivelul regiunii în cauză, dispozițiile expirate ale unei legislații comune diferitor regiuni ale unui stat membru este supus obligației de notificare prevăzute la articolul 8 alineatul (1) menționat, în măsura în care acest proiect conține reglementări tehnice în sensul articolului 1 din directiva menționată, astfel încât încălcarea acestei obligații determină inopozabilitatea respectivelor reglementări tehnice față de un particular în cadrul unei proceduri penale. O astfel de obligație nu este repusă în discuție de împrejurarea că legislația comună respectivă fusese notificată Comisiei anterior, în stadiul de proiect, conform articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, și prevedea expres posibilitatea unei prelungiri care totuși nu a fost concretizată.

Cu privire la a treia întrebare

- 85 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive pe teritoriul său, în numele unui operator economic titular al unei licențe pentru organizarea de pariuri sportive în alt stat membru:
- atunci când eliberarea unei autorizații pentru organizarea de pariuri sportive este subordonată obținerii de către operatorul menționat a unei licențe, potrivit unei proceduri de acordare a licențelor precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care instanța de trimitere constată că această procedură nu respectă principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea, și
 - în măsura în care, în pofida intrării în vigoare a unei dispoziții naționale care permite acordarea de licențe unor operatori privați, a persistat în mod efectiv aplicarea dispozițiilor prin care se instituie un regim de monopol public asupra organizării și a intermedierei de pariuri sportive, pe care instanțele naționale le-au considerat contrare dreptului Uniunii.
- 86 Trebuie amintit, cu titlu introductiv, că autoritățile publice care încheie contracte de concesiune de servicii sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatului în general, în special articolul 56 TFUE, și, în particular, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, punctul 39 și jurisprudența citată).
- 87 Această obligație de transparență, care este un corolar al principiului egalității, are ca scop în acest context, în esență, să asigure posibilitatea oricărui operator interesat de a decide să participe la proceduri de cerere de ofertă pe baza tuturor informațiilor relevante și să garanteze lipsa riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Ea presupune ca toate condițiile și modalitățile procedurii de atribuire să fie formulate în mod clar, precis și univoc, astfel încât, pe de o parte, să permită tuturor ofertanților mediu informați și care dau dovadă de o diligență normală să înțeleagă conținutul exact al acestora și să le interpreteze în același mod și, pe de altă parte, să circumscrie puterea discreționară a autorității concedente și să dea acesteia posibilitatea să verifice în mod efectiv dacă ofertele ofertanților corespund criteriilor care guvernează procedura în cauză (*Hotărârea Costa și Cifone*, C-72/10 și C-77/10, EU:C:2012:80, punctul 73, precum și jurisprudența citată).
- 88 În final, instanței de trimitere, care este singura competentă să aprecieze faptele și să interpreteze legislația națională, îi revine sarcina de a examina, în lumina acestor principii, dacă factorii pe care i-a enunțat, luați separat sau prin efectul lor combinat, pot pune în discuție conformitatea unei proceduri de acordare de licențe pentru organizarea de pariuri sportive precum cea în discuție în litigiul principal, în raport cu principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea.
- 89 Este necesar să se arate că, în speță, instanța de trimitere a observat, în cadrul celei de a treia întrebări litera f), că autoritatea concedentă nu a făcut uz de posibilitatea de a acorda licențe unor operatori privați în temeiul articolului 10a din tratatul de modificare. După cum s-a menționat la punctul 38 din prezenta hotărâre, din observațiile guvernului german reiese că acordarea de licențe candidaților selectați la finalul procedurii de selecție a fost suspendată prin mai multe ordonanțe privind măsuri provizorii pronunțate de instanțe germane. În consecință, la data faptelor imputate doamnei Ince, niciun operator privat nu era autorizat să organizeze sau să colecteze pariuri sportive în Germania, jurisprudența *Bundesverwaltungsgericht* (Curtea Administrativă Federală) menționată la punctele 29 și 30 din prezenta hotărâre continuând să se aplice operatorilor privați.

- 90 În schimb, după cum a constatat și Amtsgericht Sonthofen (Tribunalul Cantonal din Sonthofen) în cadrul celei de a treia întrebări litera f), operatorii publici titulari ai unei autorizații de organizare sau de intermediere de pariuri sportive, obținută în temeiul tratatului privind jocurile de noroc sau al legilor regionale de aplicare a acestuia, puteau continua să desfășoare astfel de activități, potrivit dispoziției tranzitorii care figurează la articolul 29 din tratatul de modificare, pe o perioadă de un an de la eliberarea primei licențe, fără a deține ei înșiși o licență.
- 91 În aceste condiții, această instanță consideră că regimul de monopol public asupra organizării și a intermediării de pariuri sportive prevăzut de tratatul privind jocurile de noroc și de legile sale regionale de aplicare, pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii, a persistat în mod efectiv.
- 92 În această privință, trebuie subliniat că, după cum s-a amintit la punctele 53-55 din prezenta hotărâre, Curtea a stabilit, în Hotărârea Stanleybet International și alții (C-186/11 și C-209/11, EU:C:2013:33, punctele 38, 46, precum și 47), că o reglementare națională referitoare la un monopol public privind pariurile sportive care, potrivit constatărilor unei instanțe naționale, conține restricții incompatibile cu libera prestare a serviciilor nu poate continua să se aplice de-a lungul unei perioade tranzitorii. Refuzul de acordare a unei perioade tranzitorii nu obligă totuși statul membru în cauză să liberalizeze piața jocurilor de noroc, acesta putând de asemenea să reformeze monopolul existent pentru a-l face compatibil cu dreptul Uniunii sau să îl înlocuiască cu un regim de autorizare administrativă prealabilă întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans.
- 93 Având în vedere ceea ce precedă și fără a fi necesar să se stabilească, în plus, dacă fiecare dintre factorii enunțați în cadrul celei de a treia întrebări literele a)-e), luați separat sau prin efectul lor combinat, poate pune în discuție conformitatea procedurii de acordare de licențe în discuție în litigiul principal cu articolul 56 TFUE, trebuie avut în vedere că nu se poate considera că o reformă legislativă precum cea care rezultă din introducerea clauzei experimentale pentru pariurile sportive prevăzută la articolul 10a din tratatul de modificare a remediat incompatibilitatea cu articolul 56 TFUE a unui regim de monopol public asupra organizării și a intermediării pariurilor sportive precum cel care rezultă din dispozițiile tratatului privind jocurile de noroc și ale legilor sale de aplicare, în măsura în care, ținând seama de circumstanțele descrise în cuprinsul celei de a treia întrebări litera f), un astfel de regim a continuat să se aplice în practică în pofida intrării în vigoare a acestei reforme.
- 94 Or, după cum s-a amintit la punctul 63 din prezenta hotărâre, un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau este făcută imposibilă de statul membru respectiv, cu încălcarea dreptului Uniunii.
- 95 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a treia întrebare că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive pe teritoriul său, în numele unui operator titular al unei licențe pentru organizarea de pariuri sportive în alt stat membru:
- atunci când eliberarea unei autorizații pentru organizarea de pariuri sportive este condiționată de obținerea de către operatorul menționat a unei licențe, potrivit unei proceduri de acordare a licențelor precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care instanța de trimitere constată că această procedură nu respectă principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea, și
 - în măsura în care, în pofida intrării în vigoare a unei dispoziții naționale care permite acordarea de licențe unor operatori privați, a persistat în mod efectiv aplicarea dispozițiilor prin care se instituie un regim de monopol public asupra organizării și a intermediării de pariuri sportive, pe care instanțele naționale le-au considerat contrare dreptului Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁹⁶ Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca autoritățile de urmărire penală ale unui stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive de către un operator privat în numele unui alt operator privat care nu deține o autorizație pentru organizarea de pariuri sportive în acest stat membru, dar este titular al unei licențe în alt stat membru, în cazul în care obligația de a deține o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive se înscrie în cadrul unui regim de monopol public pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii. Articolul 56 TFUE se opune unei astfel de sancțiuni chiar și atunci când un operator privat poate, teoretic, să obțină o autorizație de organizare sau de intermediere de pariuri sportive, în măsura în care nu se asigură cunoașterea procedurii de acordare a unei asemenea autorizații și când regimul de monopol public privind pariurile sportive, pe care instanțele naționale l-au considerat contrar dreptului Uniunii, a persistat în pofida adoptării unei astfel de proceduri.**
- 2) **Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, trebuie interpretat în sensul că proiectul unei legislații regionale care menține în vigoare, la nivelul regiunii în cauză, dispozițiile expirate ale unei legislații comune diferitor regiuni ale unui stat membru este supus obligației de notificare prevăzute la articolul 8 alineatul (1) menționat, în măsura în care acest proiect conține reglementări tehnice în sensul articolului 1 din directiva menționată, astfel încât încălcarea acestei obligații determină inopozabilitatea respectivelor reglementări tehnice față de un particular în cadrul unei proceduri penale. O astfel de obligație nu este repusă în discuție de împrejurarea că legislația comună respectivă fusese notificată Comisiei anterior, în stadiul de proiect, conform articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, și prevedea expres posibilitatea unei prelungiri care totuși nu a fost concretizată.**
- 3) **Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune ca un stat membru să sancționeze intermedierea, fără autorizație, de pariuri sportive pe teritoriul său, în numele unui operator titular al unei licențe pentru organizarea de pariuri sportive în alt stat membru:**
 - **atunci când eliberarea unei autorizații pentru organizarea de pariuri sportive este condiționată de obținerea de către operatorul menționat a unei licențe, potrivit unei proceduri de acordare a licențelor precum cea în discuție în litigiul principal, în măsura în care instanța de trimitere constată că această procedură nu respectă principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea, și**

- în măsura în care, în pofida intrării în vigoare a unei dispoziții naționale care permite acordarea de licențe unor operatori privați, a persistat în mod efectiv aplicarea dispozițiilor prin care se instituie un regim de monopol public asupra organizării și a intermedierei de pariuri sportive, pe care instanțele naționale le-au considerat contrare dreptului Uniunii.

Semnături