



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

12 iulie 2012 *

„Articolul 56 TFUE — Restricție privind libera prestare a serviciilor — Jocuri de noroc — Reglementare a unui stat membru care interzice publicitatea pentru cazinouri situate în alte state dacă nivelul de protecție legală a jucătorilor în aceste state nu este echivalent celui garantat la nivel național — Justificare — Motive imperative de interes general — Proportionalitate”

În cauza C-176/11,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgerichtshof (Austria), prin decizia din 28 martie 2011, primită de Curte la 14 aprilie 2011, în procedura

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

împotriva

Bundesminister für Finanzen,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna A. Prechal, domnul L. Bay Larsen, doamna C. Toader (raportor) și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 februarie 2012,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica și HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, de R. Vouk, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul austriac, de C. Pesendorfer și de J. Bauer, în calitate de agenți;
- pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck și de M. Jacobs, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck, advocaat;
- pentru guvernul elen, de E.-M. Mamouna, în calitate de agent;

* Limba de procedură: germana.

- pentru guvernul spaniol, de S. Centeno Huerta, în calitate de agent;
 - pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, de A. Barros, de A. Silva Coelho și de P. I. Valente, în calitate de agenți;
 - pentru Comisia Europeană, de G. Braun și de I. Rogalski, în calitate de agenți,
- după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 aprilie 2012,
- pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 56 TFUE.
- 2 Această întrebare a fost ridicată în cadrul unui litigiu între HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica și HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (denumite în continuare, împreună, „HIT și HIT LARIX”), pe de o parte, și Bundesminister für Finanzen (ministrul federal al finanțelor, denumit în continuare „ministerul”), pe de altă parte, în legătură cu respingerea de către cel din urmă a cererilor de autorizare de a face publicitate, în Austria, pentru cazinourile pe care acestea le exploatează în Slovenia.

Cadrul juridic

Reglementarea națională

- 3 Articolul 21 din Legea federală privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz) din 28 noiembrie 1989 (BGBl. I, 620/1989, în versiunea publicată în BGBl. I, 54/2010, denumită în continuare „GSpG”), intitulat „Cazinourile, concesiunea”, prevede condițiile de acordare a concesiunilor pentru exploatarea de cazinouri în Austria. Printre altele, potrivit acestui articol, concesionarul trebuie să aibă forma juridică a unei societăți de capital stabilite în Austria și având consiliu de supraveghere, acesta trebuie să dețină un capital social de cel puțin 22 de milioane de euro și, în funcție de împrejurări, se poate prezuma că acesta va utiliza concesiunea în mod optim, cu respectarea normelor prevăzute de GSpG în materia protecției jucătorilor și a prevenirii spălării banilor.
- 4 Articolul 25 din GSpG, intitulat „Clienții cazinourilor”, cuprinde, în esență, o serie de măsuri destinate protecției jucătorilor împotriva pericolelor legate de joc, precum dezvoltarea dependenței de jocuri sau incitarea la cheltuieli excesive (în special intrarea în cazinou rezervată exclusiv persoanelor majore, obligația conducerii cazinoului de a solicita informații cu privire la jucătorii care par dependenți de joc unui organism independent abilitat să comunice date privind solvabilitatea persoanelor, discuția cu jucătorul, dacă este cazul, pentru a stabili dacă participarea sa la joc amenință nivelul său minim concret de existență, interdicția de a intra, temporară sau definitivă).
- 5 Acest articol prevede deopotrivă posibilitatea ca clienții cazinourilor să formuleze o acțiune directă în materie civilă împotriva conducerii cazinoului care nu și-a îndeplinit obligațiile ce îi sunt impuse în vederea protejării jucătorilor în termen de trei ani de la pierderea suferită de acești clienți. Răspunderea conducerii cazinoului în raport cu validitatea contractului de joc sau cu pierderile determinate de joc este reglementată exhaustiv de acest articol și este limitată la nivelul minim concret de existență.

6 Articolul 56 din GSpG, intitulat „Publicitatea legală”, prevede:

„(1) Concesionarii și titularii de autorizații în sensul prezentei legi au obligația de a avea o atitudine responsabilă în anunțurile lor publicitare. Respectarea unei asemenea atitudini face obiectul unei supravegheri, exclusiv exercitată de ministrul federal al finanțelor, și nu poate determina introducerea unei acțiuni în temeiul articolului 1 și următoarelor din Legea federală împotriva concurenței neloiale. Obligația prevăzută în prima teză a acestui alineat nu constituie o normă de protecție în sensul articolului 1311 din Codul civil.

(2) În conformitate cu principiile prevăzute la alineatul (1), cazinourile din statele membre ale Uniunii Europene sau ale Spațiului Economic European pot incita clienții din Austria, prin publicitate, să viziteze unitățile lor din străinătate situate în state membre ale Uniunii [...] sau ale Spațiului Economic European, cu condiția ca operatorul cazinoului să fi obținut în acest scop o autorizație din partea [ministerului]. O astfel de autorizație se eliberează în cazul în care operatorul cazinoului a furnizat [ministerului] dovada că:

1. concesiunea acordată în scopul exploatării cazinoului îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 21 din prezenta lege și este exercitată în țara în care s-a acordat concesiunea, care este un stat membru al Uniunii [...] sau al Spațiului Economic European, și
2. dispozițiile legale în materia protecției jucătorilor adoptate de acest stat membru corespund cel puțin dispozițiilor legale austriece.

În cazul în care măsurile de publicitate nu îndeplinesc condițiile prevăzute la alineatul (1), [ministerul] poate interzice operatorului cazinoului din străinătate să facă publicitate.”

Situația de fapt din acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 7 HIT și HIT LARIX sunt două societăți pe acțiuni stabilite în Slovenia. Ele sunt titulare de concesiuni pentru organizarea anumitor jocuri de noroc în Slovenia și propun efectiv aceste servicii în mai multe localuri situate în acest stat membru.
- 8 În temeiul articolului 56 din GSpG, HIT și HIT LARIX au solicitat autorizația de a face publicitate în Austria pentru localurile de joc pe care le dețin și care sunt situate în Slovenia, în special pentru cazinouri. Prin două decizii adoptate la 14 iulie 2009, aceste cereri au fost respinse de minister pentru motivul că HIT și HIT LARIX nu făcuseră dovada că dispozițiile legale slovene în materia jocurilor de noroc (denumite în continuare „legislația slovenă”) asigurau un nivel de protecție a jucătorilor comparabil cu cel prevăzut în Austria, deși, în temeiul articolului 56 alineatul (2) punctul 2 din GSpG, îndeplinirea unei asemenea condiții este necesară pentru acordarea autorizațiilor solicitate.
- 9 Împotriva acestor decizii de respingere, HIT și HIT LARIX au formulat acțiune, susținând, în esență, că deciziile respective au fost adoptate cu încălcarea dreptului la libera prestare a serviciilor de care aceste societăți beneficiază în temeiul dreptului Uniunii.
- 10 În fața instanței de trimitere, ministerul susține că HIT și HIT LARIX nu au făcut dovada că legislația slovenă prevede, în sarcina conducerii cazinourilor, o obligație legală de avertizare și de excludere sau un sistem de supraveghere care ar fi comparabile cu cele existente în ordinea juridică austriacă. De asemenea, nu s-a făcut dovada că legislația slovenă cuprinde norme detaliate în materia protecției minorilor în sălile de joc, nici că clienții cazinourilor pot exercita acțiuni directe la instanțele civile slovene în cazul neîndeplinirii de către concesionar a obligațiilor care îi revin.

- 11 Ministerul susține că obligația ce revine Republicii Austria de a proteja consumatorii aflați pe teritoriul său nu dispare atunci când aceștia sunt incitați pe cale publicitară să se deplaseze în cazinouri situate în alte state membre în care sunt aplicate norme de protecție net inferioare celor în vigoare în Austria, deoarece atât publicitatea respectivă, cât și frecventarea efectivă a acestor localuri de către rezidenți austrieci atrași de o asemenea publicitate ar putea avea consecințe prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar atât pentru individ, cât și pentru societate și, prin urmare, ar putea amenința în mod serios persoanele și familiile cu reședința în Austria, precum și sănătatea publică. În plus, necesitatea de a verifica existența măsurilor de protecție comparabile ar decurge din imperativul coerenței, consacrat de dreptul Uniunii.
- 12 Instanța de trimitere se referă la jurisprudența constantă a Curții și arată că, în considerarea acesteia, articolul 56 alineatul (2) din GSpG constituie, în principiu, o restricție privind libera prestare a serviciilor, în sensul articolului 56 TFUE. Cu toate acestea, o asemenea restricție poate fi justificată de motive imperative de interes general, cu condiția să fie proporțională.
- 13 Astfel, instanța de trimitere amintește că, potrivit jurisprudenței Curții, printre motivele imperative de interes general care ar putea justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor se numără obiectivele reglementărilor naționale în domeniul jocurilor și al pariurilor care urmăresc atât protecția destinatarilor acestor servicii, cât și, mai general, protecția consumatorilor, precum și protecția ordinii sociale. Instanța de trimitere adaugă că, în lipsa unei legislații armonizate la nivel european în domeniul jocurilor de noroc, fiecare stat membru are competența să definească nivelul de protecție a jucătorilor pe care intenționează să îl asigure.
- 14 În speță, instanța de trimitere nu exclude ca motivele aflate la baza reglementării naționale în discuție să poată justifica restricția privind libera prestare a serviciilor, având în vedere puterea de apreciere recunoscută statelor membre în materie de jurisprudența Curții.
- 15 În aceste condiții, Verwaltungsgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„O reglementare a unui stat membru care autorizează publicitatea în acest stat membru pentru localurile din străinătate ale unor cazinouri numai în cazul în care dispozițiile legale privind protecția jucătorilor în aceste localuri sunt conforme cu dispozițiile naționale este compatibilă cu libera prestare a serviciilor?”

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la existența unei restricții privind libera prestare a serviciilor

- 16 Articolul 56 TFUE impune înlăturarea oricărei restricții privind libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a face distincția 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. Pe de altă parte, de libertatea de prestare a serviciilor beneficiază atât prestatorul, cât și destinatarul serviciilor (a se vedea în special Hotărârea din 4 octombrie 2011, Football Association Premier League și alții, C-403/08 și C-429/08, Rep., p. I-9083, punctul 85 și jurisprudența citată).
- 17 Mai precis, în domeniul publicității pentru jocurile de noroc, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că o reglementare națională care are ca efect interzicerea promovării într-un stat membru a jocurilor de noroc organizate în mod licit în alte state membre constituie o restricție privind libera circulație a serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2010, Sjöberg și Gerdin, C-447/08 și C-448/08, Rep., p. I-6921, punctele 33 și 34).

- 18 În mod similar, o reglementare națională precum cea în discuție în acțiunea principală constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în măsura în care împiedică accesul consumatorilor cu reședința în Austria la serviciile oferite în cazinourile situate într-un alt stat membru, întrucât supune promovarea acestor activități în Austria unui regim de autorizare care impune în special operatorului cazinoului respectiv să facă dovada că dispozițiile legale în materia protecției jucătorilor adoptate în statul membru în care este exploatat cazinoul respectiv corespund cel puțin dispozițiilor legale austriece în materie (denumit în continuare „condiția în litigiu”).
- 19 În consecință, trebuie să se constate că o reglementare precum cea în discuție în acțiunea principală constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor, garantată de articolul 56 TFUE.

Cu privire la justificarea restricției privind libera prestare a serviciilor

- 20 Trebuie analizat în ce măsură restricția în discuție în acțiunea principală poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 51 TFUE și 52 TFUE, aplicabile în materie în temeiul articolului 62 TFUE, sau poate fi justificată, în conformitate cu jurisprudența Curții, prin motive imperative de interes general.
- 21 În această privință, din jurisprudența Curții reiese că restricțiile privind activitățile de joc pot fi justificate prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rec., p. I-8149, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 22 Cu toate acestea, restricțiile impuse de statele membre trebuie să îndeplinească 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. În orice caz, aceste restricții trebuie aplicate în mod nediscriminatoriu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctele 59-61 și jurisprudența citată).
- 23 În speță, este cert că obiectivul urmărit de reglementarea națională în discuție și mai ales de condiția în litigiu are în vedere protejarea consumatorilor împotriva riscurilor legate de jocurile de noroc, aspect care, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 21 din prezenta hotărâre, poate constitui un motiv imperativ de interes general de natură să justifice restricții privind libera prestare a serviciilor.
- 24 În această privință, Curtea s-a pronunțat în mod repetat în sensul că reglementarea jocurilor de noroc face parte dintre domeniile în care există divergențe considerabile de ordin moral, religios și cultural între statele membre. În lipsa unei armonizări comunitare în materie, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze în aceste domenii, potrivit propriei scări de valori, cerințele pe care le presupune protecția intereselor în cauză (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 57 și jurisprudența citată).
- 25 Astfel, simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 58 și jurisprudența citată).

- 26 În speță, guvernul austriac consideră că restricția privind libera prestare a serviciilor în discuție în acțiunea principală nu este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite. Astfel, în Austria, numărul cazinourilor este limitat la maximum 15, iar operatorii cazinourilor au obligația să respecte regulile stricte în materia protecției jucătorilor, precum obligația de a conserva identitatea acestora din urmă cel puțin cinci ani sau obligația conducerii cazinoului de a urmări comportamentul jucătorului pentru a stabili dacă frecvența și intensitatea participării acestuia la joc amenință nivelul său minim de existență.
- 27 Potrivit aceluiași guvern, în practică, aplicarea acestor reguli preventive a condus la o limitare importantă a numărului de jucători, mai mult de 80 000 de persoane fiind supuse în anul 2011 unor restricții sau unor interdicții de intrare în cazinourile austriece. Prin urmare, în lipsa acestei condiții în litigiu, jucătorii ar fi incitați suplimentar să treacă frontiera și să se expună unor riscuri mai mari în cazinourile situate în alte state membre în care, în funcție de împrejurări, nu ar fi asigurate garanții normative de protecție similare.
- 28 În această privință, din condiția în litigiu rezultă că acordarea unei autorizații de a face publicitate în Austria pentru cazinouri situate în străinătate depinde de o comparare prealabilă a nivelurilor de protecție a jucătorilor existente în diferitele ordini juridice avute în vedere.
- 29 Un asemenea regim de autorizare poate, în principiu, să îndeplinească condiția proporționalității dacă se limitează să supună autorizația de a face publicitate pentru localurile de jocuri situate într-un alt stat membru condiției ca reglementarea din acest din urmă stat membru să furnizeze garanții echivalente, în esență, celor din reglementarea națională, în raport cu scopul legitim de a-și proteja rezidenții împotriva riscurilor legate de jocurile de noroc.
- 30 O asemenea condiție nu pare să constituie, din perspectiva operatorilor, o sarcină excesivă, având în vedere obiectivul, recunoscut de Curte drept un motiv imperativ de interes general, de a proteja populația împotriva riscurilor inerente jocurilor de noroc.
- 31 Întrucât statele membre sunt libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 59, precum și jurisprudența citată), trebuie să se constate că o reglementare precum cea în discuție în acțiunea principală nu depășește ceea ce este necesar, din moment ce se limitează să impună, în vederea acordării autorizației de a face publicitate, dovedirea faptului că, în celălalt stat membru, reglementarea aplicabilă garantează o protecție împotriva riscurilor legate de joc care are, în esență, un nivel echivalent nivelului pe care însăși această reglementare îl garantează.
- 32 Situația ar fi diferită, iar această reglementare ar trebui considerată disproporționată dacă ar impune ca în celălalt stat membru normele să fie identice sau dacă ar impune norme fără legătură directă cu protecția împotriva riscurilor legate de joc.
- 33 În cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, care se întemeiază pe o netă separare a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, orice apreciere a faptelor este de competența instanței naționale (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, Rec., p. I-8069, punctul 46 și jurisprudența citată).
- 34 Astfel, instanța de trimitere trebuie să se asigure că această condiție în litigiu se limitează la a supune autorizația de a face publicitate pentru localuri de joc situate într-un alt stat membru condiției ca reglementarea acestuia din urmă să furnizeze garanții echivalente, în esență, celor prevăzute de reglementarea națională, având în vedere scopul legitim de a proteja particularii împotriva riscurilor legate de jocurile de noroc.

- 35 Instanța de trimitere va putea în special să ridice problema dacă, prin intermediul trimiterii pe care o realizează la articolul 21, în ansamblu, articolul 56 alineatul (2) punctul 1 din GSpG nu impune condiții care depășesc protecția consumatorilor.
- 36 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru în temeiul căreia publicitatea prin care se urmărește promovarea în statul respectiv a unor cazinouri situate într-un alt stat membru este autorizată numai cu condiția ca dispozițiile legale adoptate în acest alt stat membru în materia protecției jucătorilor să furnizeze garanții echivalente, în esență, celor prevăzute în dispozițiile legale corespunzătoare, în vigoare în primul stat membru.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru în temeiul căreia publicitatea prin care se urmărește promovarea în statul respectiv a unor cazinouri situate într-un alt stat membru este autorizată numai cu condiția ca dispozițiile legale adoptate în acest alt stat membru în materia protecției jucătorilor să furnizeze garanții echivalente, în esență, celor prevăzute în dispozițiile legale corespunzătoare, în vigoare în primul stat membru.

Semnături