

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

YVES BOT

prezentate la 17 decembrie 2009¹

1. Măsura în care competențele statelor membre în materia jocurilor de noroc sunt limitate de libertățile de circulație a dat deja naștere unei jurisprudențe relativ bogate și continuă să ridice numeroase întrebări².

2. Prezentele două cauze având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare urmăresc să se stabilească conformitatea legislației olandeze în această materie cu normele Tratatului CE privind libera prestare a serviciilor. În măsura în care acestea se referă la aceeași reglementare națională și în care întrebările adresate de cele două instanțe de trimitere se suprapun, s-a hotărât să fie tratate împreună.

3. Legislația olandeză are ca scop să îi protejeze pe consumatori împotriva dependenței de joc și să combată criminalitatea. Aceasta prevede, pe de o parte, că este interzisă organizarea sau promovarea jocurilor de noroc fără obținerea prealabilă unei autorizații în acest scop și, pe de altă parte, că numai un

singur prestator pentru fiecare categorie de joc poate să primească această autorizație.

4. Autorizația cu privire la organizarea pariurilor sportive, a jocurilor loto și a jocurilor cu cifre a fost atribuită fundației Stichting de Nationale Sporttotalisator³. Autorizația a fost prelungită pentru o durată de cinci ani, în luna decembrie 2004. Autorizația cu privire la organizarea de pariuri mutuale la cursele de cai, atribuită societății cu răspundere limitată Scientific Games Racing BV⁴, a fost prelungită în luna iunie 2005.

5. Cauza C-203/08 are la origine litigiul dintre societatea The Sporting Exchange Ltd, care își desfășoară activitatea sub denumirea de Betfair⁵, cu sediul în Regatul Unit, pe de o parte, și Minister van Justitie (ministrul de justiție olandez), pe de altă parte, privind respingerea cererilor primei în vederea obținerii unei autorizații pentru organizarea de jocuri de noroc în Țările de Jos și a acțiunilor pe care această societate le-a introdus împotriva deciziilor de prelungire a autorizațiilor societăților De Lotto și SGR.

1 — Limba originală: franceza.

2 — A se vedea cauzele aflate pe rolul Curții Winner Wetten (C-409/06), Markus Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07), Carmen Media Group (C-46/08), Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (C-55/08), Zeturf (C-212/08), precum și Sjöberg și Gerdin (C-447/08 și C-448/08).

3 — Fundația pentru Jocuri de Pronosticuri Sportive (denumită în continuare „De Lotto”).

4 — Denumită în continuare „SGR”. SGR este o filială a societății Scientific Games Corporation Inc., cu sediul în New York (Statele Unite).

5 — Denumită în continuare „Betfair”.

6. Cauza C-258/08 a rezultat ca urmare a contestării de către societățile Ladbroke's Betting & Gaming Ltd și Ladbroke's International Ltd⁶, cu sediul în Regatul Unit, a procedurilor inițiate împotriva lor de societatea De Lotto, acțiuni care urmăreau să interzică acestor societăți să ofere pe site-ul lor internet jocuri de noroc pentru care nu dețin autorizație persoanelor rezidente în Țările de Jos.

7. Prin aceste două cauze având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare se adresează, împreună, următoarele patru întrebări.

8. În primul rând, o reglementare a unui stat membru care restrânge furnizarea de jocuri de noroc cu scopul de a reprimă dependența de joc și de a lupta împotriva fraudei și care atinge aceste obiective în mod efectiv poate fi considerată că își urmărește obiectivele într-un mod coerent și sistematic, chiar dacă titularul sau titularii dreptului exclusiv sunt autorizați să își facă oferta atractivă, introducând jocuri noi și recurgând la publicitate? (prima întrebare în cauza C-258/08.)

9. În al doilea rând, instanța națională, când verifică dacă legislația sa în materia jocurilor de noroc este conformă cu dreptul comunitar, este obligată să verifice dacă o măsură de executare care urmărește să asigure respectarea acestei legislații este conformă cu principiul proporționalității? [a doua întrebare literale (a) și (b) din cauza C-258/08.]

10. În al treilea rând, împrejurarea că un operator economic este autorizat să ofere jocuri on-line pe teritoriul statului membru în care este stabilit se opune ca un alt stat membru, în care jocurile de noroc sunt supuse unui sistem de drepturi exclusive, să interzică acestui operator să furnizeze aceleași jocuri persoanelor rezidente pe teritoriul său? (prima întrebare în cauza C-203/08 și a treia întrebare în cauza C-258/08.)

11. În al patrulea rând, în temeiul articolului 49 CE, principiul egalității de tratament și obligația de transparență care decurge din acesta se aplică în domeniul jocurilor de noroc în cadrul unui sistem de autorizare a unui singur operator? Și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce măsură se poate proceda la prelungirea autorizației operatorului unic fără cerere de ofertă? [a doua întrebare și a treia întrebare literale (a) și (b) în cauza C-203/08.]

12. Aceste întrebări se bazează pe premisa potrivit căreia acordarea de către un stat membru a dreptului exclusiv de a exploata un joc de noroc unui singur operator poate fi compatibilă cu dreptul comunitar. În prezentele concluzii, vom invita Curtea să confirme această premisă.

13. În continuare, vom propune Curții să se pronunțe, ca răspuns la prima întrebare, că, începând din momentul în care, potrivit aprecierii formulate de instanța națională,

6 — Denumită în continuare „Ladbroke's”.

o reglementare a unui stat membru care restrânge furnizarea de jocuri de noroc pentru a reprimă dependența de joc și a lupta împotriva fraudei își atinge efectiv aceste două obiective, aceasta trebuie considerată că urmărește obiectivele menționate în mod coerent și sistematic, chiar dacă titularul sau titularii dreptului exclusiv de a furniza jocuri sunt autorizați să își facă oferta atractivă introducând jocuri noi și recurgând la publicitate.

14. Ca răspuns la a doua întrebare, vom susține că, în situația în care instanța națională a constatat că restricțiile prevăzute de legislația sa internă sunt conforme cu principiul comunitar al proporționalității, aceasta nu este obligată să verifice și să demonstreze, în fiecare caz concret în care se aplică legislația menționată, că o simplă măsură de punere în aplicare a acestei legislații este de asemenea conformă cu acest principiu, în situația în care această măsură se limitează în mod strict să asigure aplicarea legislației menționate, fără a crea restricții suplimentare. Vom arăta de asemenea că împrejurarea că măsura menționată este solicitată de către un operator economic în cadrul unui litigiu între persoane private, și nu de către autoritatea publică, nu influențează răspunsul la această întrebare.

15. Răspunsul la a treia întrebare se deduce, pe de o parte, din Hotărârea din 8 septembrie 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International*⁷, potrivit căreia principiul recunoașterii reciproce nu se aplică în

cazul unei autorizații de furnizare de jocuri on-line, și, pe de altă parte, din jurisprudența potrivit căreia un sistem de drepturi exclusive poate fi conform cu dreptul comunitar.

16. În final, în ceea ce privește domeniul de aplicare a principiului egalității de tratament și a obligației de transparență, vom invita Curtea să statueze că acest principiu și această obligație se aplică în cazul unui sistem de autorizare limitată la un singur operator în domeniul jocurilor de noroc. Vom susține de asemenea că acestea se opun unei prelungiri a autorizației fără cerere de ofertă, cu condiția ca lipsa cererii de ofertă să fie justificată în mod valabil, printr-un motiv enunțat în tratat sau admis de jurisprudență, ceea ce îi revine să verifice instanței naționale.

I — Dreptul olandez

17. În temeiul articolului 1 din Legea privind jocurile de noroc (*Wet op de kansspelen*)⁸ și

7 — C-42/07, Rep., p. I-7633.

8 — Denumită în continuare „legea olandeză”.

sub rezerva dispozițiilor titlului Va din aceeași, se interzice:

„a) să se dea posibilitatea de a concura pentru premii și prime dacă desemnarea câștigătorilor se face numai la întâmplare, asupra căreia, în general, participanții nu pot să exercite nicio influență preponderantă, cu condiția să nu se fi acordat o autorizație în acest scop, în temeiul prezentei legi;

b) să se favorizeze participarea, fără autorizație în temeiul prezentei legi, fie la un eveniment prevăzut la litera a), fie la un eveniment similar în Europa, în afara Regatului Țărilor de Jos, sau să se dețină în stoc, în acest scop, documente determinate în vederea publicării sau difuzării;

[...]”

18. Legea olandeză prevede în continuare că se poate acorda o autorizație pentru diferite tipuri de jocuri de noroc, în special pentru pariurile sportive și pentru pariurile mutuale, care sunt reglementate prin titlurile III și IV din legea menționată.

19. Pariurile sportive sunt definite ca fiind concursurile în care participanții trebuie să ghicească sau să prevadă rezultatele competițiilor sportive anunțate în prealabil, cu excepția curselor hipice.

20. Potrivit articolului 16 alineatul 1 din legea olandeză, autoritățile naționale competente pot să acorde o autorizație pentru organizarea de pariuri sportive unei singure persoane juridice, cu capacitate juridică deplină, pe o durată care este de competența acestor autorități să o stabilească. Articolul 16 alineatul 2 din această lege prevede că încasările generate de un pariu, după deducerea câștigurilor distribuite și a costurilor, sunt alocate unor cauze pe care persoana juridică urmărește să le servească prin organizarea de pariuri sportive.

21. Persoanele cu vârsta sub 18 ani nu sunt autorizate să parieze. În plus, potrivit articolului 21 din legea olandeză, autorizația depinde de condiții care se referă în special la numărul de pariuri care se organizează, la modul de determinare a rezultatelor de substituie și la lista de premii, la gestiunea și la administrarea costurilor legate de organizare, la alocarea încasărilor, la statutele și regulamentele persoanei juridice, la controlul aplicării legii care trebuie exercitat de către autorități și la prezentarea raportului care trebuie întocmit în fiecare an de către persoana juridică cu privire la activitățile sale și la rezultatele financiare ale acestor activități, precum și la modul de publicare a acestui raport.

22. Pariurile mutuale sunt reglementate de titlul IV din legea olandeză. Acestea acoperă orice ocazie oferită de a paria cu privire la rezultatele curselor hipice. Totalul mizelor trebuie să fie repartizat între persoanele care au pariat pe învingător sau pe unul dintre învingători, sub rezerva deducerilor prevăzute de această lege.

23. Potrivit articolului 24 din legea olandeză, autoritățile naționale competente pot acorda o autorizație pentru organizarea de pariuri mutuale unei persoane juridice unice, cu capacitate juridică deplină, pe o durată pe care aceste autorități trebuie să o stabilească.

24. Autorizația privind organizarea de pariuri mutuale poate fi condiționată în special de numărul de curse hipice, de miza maximă pe persoană, de procentajul reținut înainte de repartizarea între câștigătorii pariurilor, precum și de alocarea acestui procentaj, de controlul aplicării legii care trebuie exercitat de către autorități, de obligația de a preveni și de a acționa în vederea prevenirii, în măsura posibilităților, a pariurilor neautorizate sau de intermedierea în materia pariurilor pe terenurile pe care se derulează cursele hipice.

25. Din înscrisurile de la dosar, în special din explicațiile guvernului olandez, rezultă că autorizațiile sunt acordate, în principiu, pe o durată de cinci ani.

26. Autorizațiile conțin dispoziții detaliate privind modalitățile de organizare a jocurilor la care se referă. Acestea pot fi retrase înainte de expirare dacă titularul autorizației încalcă aceste condiții.

27. Autorizația de organizare a pariurilor sportive este atribuită fundației De Lotto din

1961. De Lotto dispune de asemenea de o autorizație de organizare a loteriei instant, a jocurilor loto și a jocurilor cu cifre.

28. De Lotto este o fundație. Aceasta nu urmărește, așadar, niciun scop lucrativ. Beneficiile nete sunt plătite integral unor beneficiari în folosul sportului, educației fizice, bunăstării sociale, sănătății publice și culturii.

29. Autorizația fundației De Lotto cu privire la organizarea pariurilor sportive, precum și a jocurilor loto și a jocurilor cu cifre a fost prelungită prin decizia din 10 decembrie 2004, pentru o durată de cinci ani, de la 12 decembrie 2004 la 11 decembrie 2009.

30. Autorizația cu privire la pariurile mutuale este deținută din 1998 de SGR. SGR, spre deosebire de De Lotto, are, așadar, un scop lucrativ⁹.

⁹ — Comisia Comunităților Europene arată că, potrivit raportului anual al Comisiei de control al jocurilor, pariurile mutuale au generat în 2007 o cifră de afaceri de 34,3 milioane de euro, ceea ce, după deducerea a 25 de milioane de euro câștiguri distribuite și a 6,2 milioane de euro cheltuieli, a dat un venit din jocuri de 3,1 milioane de euro și profituri nete de 3,4 milioane de euro. Din această sumă, 3,2 milioane de euro revin, în conformitate cu legea olandeză și cu autorizația acordată, instituțiilor și organizațiilor de caritate din domeniul sportului hipic, precum și Federației Hipice. Profitul SGR s-a ridicat la 200 000 de euro.

31. Această autorizație a fost prelungită prin decizia din 21 iunie 2005, pentru o perioadă de trei ani.

urmă pe internet, prin telefon sau în oricare alt mod, direct sau printr-un intermediar. De Lotto a solicitat de asemenea tribunalului să interzică societății Ladbrokes să ofere jocuri-le sale de noroc pe un site internet având o adresă olandeză (în speță www.ladbrokes.nl).

II — Faptele și întrebările preliminare

A — Cauza C-258/08

32. Ladbrokes organizează pariuri sportive, în special pariuri efectuate potrivit sistemului de cote. Pe site-ul său internet (www.ladbrokes.com) aceasta oferă mai multe jocuri de noroc, în special legate de sport. Aceasta oferă, în plus, posibilitatea de a participa prin telefon la pariurile pe care le organizează.

33. Ladbrokes a propus aceste jocuri on-line persoanelor rezidente în Țările de Jos.

34. Apreciind că acest comportament era contrar legii olandeze și că îi aducea prejudicii, De Lotto a introdus o acțiune împotriva Ladbrokes în fața Rechtbank Arnhem (Țările de Jos). De Lotto a solicitat în special ca acest tribunal să dispună ca Ladbrokes să îi împiedice pe resortisanții olandezi să participe la jocurile de noroc pe care le oferă aceasta din

35. Prin hotărârea judecătorească din 31 august 2005, Tribunalul a admis cererea introductivă a fundației De Lotto și a impus societății Ladbrokes, sub sancțiunea aplicării de penalități cu titlu cominatoriu, să pună în aplicare măsuri de blocare a accesului pe internet și prin intermediul unui număr de telefon gratuit la jocurile sale.

36. Ladbrokes a declarat apel în fața Gerechtshof te Arnhem (Țările de Jos). Prin hotărârea din 17 octombrie 2006, această curte de apel a confirmat hotărârea primei instanțe.

37. Curtea de Apel a constatat că Ladbrokes încălcăse dispozițiile articolului 1 din legea olandeză. Această Curte a respins ca neîntemeiată argumentația Ladbrokes potrivit căreia instanța națională trebuia să aprecieze în mod concret dacă restricțiile impuse acesteia sub sancțiunea aplicării de penalități cu titlu cominatoriu sunt necesare și proporționale față de obiectivele legii olandeze. Aceasta a apreciat de asemenea că, având în vedere conținutul său și condițiile în care se aplică, legea olandeză contribuie cu adevărat la realizarea obiectivelor sale, și anume reprimarea dependenței de joc și combaterea fraudei.

Aceasta a respins ca nerelevant argumentul Ladbrokes întemeiat pe faptul că este autorizată să organizeze jocurile sale de noroc în Regatul Unit. Aceasta a subliniat, în final, că legea olandeză nu este discriminatorie în măsura în care, pe de o parte, interdicția enunțată la articolul 1 din aceasta se aplică fără deosebire tuturor întreprinderilor, olandeze sau străine, și în care, pe de altă parte, persoane juridice stabilite în alte state membre pot să obțină o autorizație.

38. Ladbrokes a introdus un recurs în casare împotriva acestei hotărâri în fața Hoge Raad der Nederlanden (Țările de Jos).

39. Având în vedere motivele invocate în acest recurs, Hoge Raad der Nederlanden a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) O politică națională restrictivă în materia jocurilor de noroc orientată spre canalizarea pasiunii de joc, care contribuie efectiv la atingerea obiectivelor urmărite prin reglementarea națională în discuție, și anume îngrădirea dependenței de pariuri și lupta împotriva fraudei, prin aceea că, datorită ofertei reglementate

de jocuri de noroc, pariurile păstrează proporții (mult) mai reduse decât în lipsa unui sistem național de reglementare, îndeplinește condiția formulată în jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene și în special în Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli [și alții] (C-243/01, Rec., p. I-13031), potrivit căreia această politică limitează activitățile de pariuri în mod coerent și sistematic și în cazul în care se permite titularului sau titularilor autorizației să facă mai atractivă oferta lor de jocuri de noroc, prin introducerea de noi jocuri de noroc, prin recurgerea la publicitate pentru a atrage atenția publicului larg asupra ofertei de jocuri de noroc, permițându-le astfel să îi îndepărteze pe jucătorii (potențiali) de oferta ilegală de jocuri de noroc (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2007 Placanica [și alții], C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 55, ultima teză)?

2) a) Presupunând că reglementarea națională a politicii privind jocurile de noroc este compatibilă cu articolul 49 CE, instanța națională este obligată, la aplicarea acestei reglementări într-un caz concret, să examineze de fiecare dată dacă măsura care trebuie dispusă, precum o somație de a interzice, prin intermediul unui software disponibil în acest scop, accesul la o pagină de internet pentru participarea rezidenților statului membru în discuție la jocuri de noroc oferite pe

acest site, îndeplinește ca atare și în sine, în circumstanțele concrete ale speței, condiția ca această măsură să răspundă în mod efectiv obiectivelor invocate pentru justificarea reglementării naționale, precum și dacă restricția privind libera prestare a serviciilor care decurge din această reglementare și din aplicarea sa nu este disproporționată în raport cu aceste obiective?

în privința ofertei de servicii în materia jocurilor de noroc, unui prestator de servicii, care deține o autorizație eliberată anterior într-un alt stat membru pentru furnizarea acestor servicii pe internet, să ofere aceste servicii pe internet și în primul stat membru vizat?”

- b) Răspunsul la a doua întrebare litera a) este diferit dacă măsura care trebuie luată nu este solicitată și impusă de autoritățile naționale în vederea asigurării respectării reglementării naționale, dar este cerută în cadrul unei proceduri civile în care un organizator de jocuri de noroc care deține autorizația necesară solicită dispunerea măsurii, invocând un act ilicit în sensul dreptului civil săvârșit împotriva sa, prin faptul că partea adversă încalcă reglementarea națională în cauză și își asigură astfel un avantaj neloial față de partea care deține autorizația necesară?

B — Cauza C-203/08

40. Betfair facilitează efectuarea și negocierea reciprocă, directă sau indirectă, pe internet, de pariuri privind evenimente sportive, în special cursele de cai. Aceasta a afirmat că dispune de autorizație în Regatul Unit și în mai multe alte state pentru a furniza aceste servicii.

41. Aceasta a dorit să poată oferi serviciile menționate pe piața olandeză.

- 3) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că aplicarea sa are ca efect faptul că autoritatea competentă dintr-un stat membru nu poate să interzică, în temeiul unui sistem de autorizare închis, aplicabil pe teritoriul acestui stat membru

42. În acest scop, Betfair a solicitat la Minister van Justitie o autorizație de organizare pe internet sau în alt mod de pariuri sportive, precum și de pariuri mutuale privind rezultatele curselor hipice. Minister van Justitie a respins aceste cereri, precum și reclamația

Betfair împotriva acestei respingeri. Betfair a introdus o acțiune la Rechtbank's-Gravenhage (Țările de Jos).

judicarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

43. Betfair a introdus de asemenea o reclamație, pe de o parte împotriva deciziei din 10 decembrie 2004 de prelungire a autorizației De Lotto pentru organizarea de pariuri sportive, de jocuri loto și de jocuri cu cifre și, pe de altă parte, împotriva deciziei din 21 iunie 2005 de prelungire a autorizației SGR cu privire la pariurile mutuale asupra rezultatelor la cursele hipice.

44. Minister van Justitie a respins aceste reclamații ca fiind neîntemeiate. Betfair a introdus de asemenea o acțiune împotriva acestor decizii de respingere la Rechtbank's-Gravenhage.

45. Prin hotărârea judecătorească din 8 decembrie 2006, Rechtbank's-Gravenhage a respins acțiunile introduse de Betfair ca neîntemeiate. Betfair a introdus apel în fața Raad van State (Țările de Jos).

46. Având în vedere motivele invocate de Betfair, Raad van State a decis să suspende

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că aplicarea sa are drept consecință faptul că, în temeiul unui sistem de autorizare închis aplicabil pe teritoriul unui stat membru în privința ofertei de servicii în materia jocurilor de noroc, autoritățile competente ale acestui stat membru nu pot interzice prestatorului de servicii căruia i-a fost acordată o autorizație într-un alt stat membru pentru furnizarea acestor servicii pe internet să ofere aceste servicii pe internet și în primul stat membru vizat?

2) Interpretarea dată de Curte articolului 49 CE și în special principiului egalității și obligației de transparență care rezultă din acesta, în mai multe cauze referitoare la concesiuni, este aplicabilă procedurii de acordare a unei autorizații pentru oferirea de servicii în materia jocurilor de noroc într-un sistem de autorizare unic stabilit prin lege?

3) a) Într-un sistem de autorizare unic stabilit prin lege, prelungirea autorizației acordate actualului deținător, fără ca potențialilor ofertanți să le fie oferită șansa de a concura pentru obținerea autorizației, poate constitui un mijloc adecvat și proporțional din perspectiva

motivelor imperative de interes general care, potrivit Curții de Justiție, pot constitui o justificare a restricțiilor impuse libertății de a presta servicii în domeniul jocurilor de noroc? În caz afirmativ, în ce condiții?

48. În primul rând, conformitatea legislației olandeze trebuie examinată în lumina dispozițiilor articolului 49 CE.

- b) Răspunsul la întrebarea 3 litera a) este influențat de răspunsul afirmativ sau negativ la a doua întrebare?”

49. Într-adevăr, mai întâi, jocurile de noroc constituie o activitate economică în sensul articolului 2 CE¹⁰ și sunt considerate o prestare de servicii. Operatorii economici care le exploatează pot, așadar, să se prevaleze de articolele 43 CE și 49 CE¹¹. O legislație a unui stat membru care restrânge posibilitatea de furnizare de jocuri de noroc pe teritoriul acestui stat poate, în consecință, să constituie o restricție privind exercitarea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, interzisă prin aceste dispoziții¹². În plus, la această dată, jocurile de noroc nu au făcut obiectul niciunei măsuri de reglementare sau de armonizare la nivel comunitar.

III — Analiză

47. Înainte de a examina diferitele întrebări adresate în prezentele cauze, considerăm că este necesar să prezentăm observațiile următoare privind premisele pe care se bazează întrebările preliminare adresate de instanțele olandeze.

50. În continuare, din situația de fapt a celor două cauze examinate rezultă în mod clar că Betfair, în cauza C-203/08, precum și Ladbrokes, în cauza C-258/08, doresc să furnizeze jocuri de noroc persoanelor rezidente pe teritoriul olandez, fără a se stabili în Țările de Jos, ci activând din Regatul Unit, pe internet sau prin telefon. Prin urmare, aceste societăți nu se pot prevala decât de dispozițiile tratatului privind libera prestare a serviciilor.

10 — Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621, punctele 46 și 47).

11 — A se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 59).

12 — *Idem*.

51. În al doilea rând, instanțele de trimitere sunt de asemenea îndreptățite să aprecieze că legislația lor națională, prin faptul că prevede că dreptul de a oferi jocuri de noroc persoanelor rezidente pe teritoriul olandez este deschis pentru un singur operator economic titular al dreptului exclusiv, poate fi compatibilă cu dreptul comunitar.

52. Este astfel cert, mai întâi, că legislația olandeză care are ca obiect și ca efect să împiedice prestatori precum Betfair și Ladbrokes, stabiliți în Regatul Unit, să ofere jocuri de noroc persoanelor rezidente pe teritoriul olandez și, prin urmare, să împiedice persoanele respective să aibă acces la acestea constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul articolului 49 CE.

53. În continuare, potrivit unei jurisprudențe consacrate, statele membre pot să restrângă organizarea și exploatarea jocurilor de noroc pe teritoriul lor, pentru a proteja consumatorii împotriva unei cheltuieli excesive legate de joc și pentru a apăra ordinea publică, având în vedere riscul de fraudă creat de sumele importante care pot fi strânse prin jocurile de noroc¹³.

54. Cu toate acestea, pentru ca o legislație a unui stat membru adoptată în acest scop să fie conformă cu dreptul comunitar, trebuie să se aplice în mod nediscriminatoriu, să

poată garanta realizarea obiectivului pe care îl urmărește și, în final, să fie proporțională, adică să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv¹⁴.

55. În contextul controlului respectării acestor condiții, Curtea a apreciat că un stat membru putea în mod legitim să atribuie dreptul de exploatare a jocurilor de noroc unui operator unic¹⁵. Potrivit Curții, acordarea unui drept exclusiv unui operator unic, dacă acest operator își exercită activitățile sub controlul statului și în conformitate cu obiectivele sale, are în mod efectiv avantajul de a canaliza dorința de a juca și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat, de a preveni riscurile unei astfel de exploatare în scopuri frauduloase și criminale și de a utiliza beneficiile care decurg din acestea pentru scopuri de utilitate publică¹⁶.

56. Alegerea de a recurge la un regim de drept exclusiv atribuit unui operator unic mai degrabă decât mai multor operatori a căror activitate ar fi strict limitată ține de puterea de apreciere a statelor membre¹⁷. În această privință, 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 necesității și proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate

13 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 46 și jurisprudența citată).

14 — Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, Rec., p. I-10341, punctul 49).

15 — Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctul 37). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 35), și Hotărârea Anomar și alții, citată anterior (punctul 74).

16 — Hotărârea Läärä și alții, citată anterior (punctul 37).

17 — Hotărârea Läärä și alții, citată anterior (punctele 35 și 39), Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 33), și Hotărârea Anomar și alții, citată anterior (punctul 87).

numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acesta intenționează să îl asigure¹⁸.

în avantajul consumatorilor, întrucât aceștia pot să beneficieze astfel de produse sau de servicii de cea mai bună calitate, la cel mai bun preț.

57. În opinia noastră, această jurisprudență merită pe deplin să fie aprobată. Astfel cum arată în mod corect instanța de trimitere în cauza C-203/08, autorizarea unui singur prestator, pe de o parte, facilitează controlul exercitat asupra acestuia, precum și verificarea respectării normelor în legătură cu autorizația și, pe de altă parte, împiedică concurența între deținătorii de autorizații pentru aceeași categorie de jocuri, care ar provoca o supralicitare în ofertă și publicitate.

58. Dreptul statelor membre de a opta pentru un sistem de drept exclusiv rezervat unui operator unic merită de asemenea, în opinia noastră, să fie menținut, întrucât în ordinea juridică comunitară concurența nu constituie un scop în sine. Este vorba despre un instrument care să permită să se atingă obiectivele urmărite de Comunitatea Europeană enunțate la articolul 2 CE. Libera concurență promovează o dezvoltare armonioasă a activităților economice, precum și a ocupării forței de muncă și, prin urmare, o ameliorare a nivelului calității vieții cetățenilor Uniunii Europene, întrucât, atunci când este loială, concurența asigură progresul tehnologic și ameliorează calitățile unui serviciu sau ale unui produs, garantând prin aceasta reducerea costurilor. Libera concurență este, așadar,

59. Totuși, aceste avantaje nu se verifică în domeniul jocurilor de noroc. Într-adevăr, aceste jocuri nu pot să funcționeze și să se mențină decât dacă jucătorii, în marea lor majoritate, pierd mai mult decât câștigă. Chiar principiul acestei activități al cărei interes lucrativ se bazează pe forța de atracție a visului este acela de a-i sărăci pe cei care se dedau la aceasta, ademenindu-i cu iluzia unei eventuale îmbogățiri. Asigurarea condițiilor concurențiale între prestatori de servicii pentru aceeași categorie de jocuri, care îi determină în mod necesar să le propună consumatorilor jocuri tot mai atractive pentru a obține cele mai bune profituri, riscă să împingă unele familii să cheltuiască mai mult decât resursele de care dispun pentru distracție și să ajungă la o adevărată dependență de joc. S-ar putea susține chiar că o logică pur economică ar duce, prin natura sa, la această atitudine. Prin urmare, am fi departe de scopurile exprimate la articolul 2 CE.

60. Interpretarea de către Curte a sferei de aplicare a libertăților de circulație în domeniul jocurilor de noroc nu ar trebui, așadar, să urmărească să impună statelor membre o deschidere a pieței în acest domeniu, întrucât aceasta nu constituie o sursă de progres și de dezvoltare, ci să le lase să își asume și să își accepte propriile responsabilități.

18 — Hotărârea Läära și alții, citată anterior (punctul 36), și Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 34).

61. Această afirmație nu are ca obiect să pună în discuție jurisprudența potrivit căreia organizarea și exploatarea jocurilor de noroc constituie o activitate economică, nici dreptul operatorilor economici care o exercită de a se prevala de libertățile de circulație. Această jurisprudență se impune pentru ca exercitarea de către statele membre a competențelor în această materie, ca și în alte domenii de competență rezervată, să poată face obiectul unui control privind conformitatea cu angajamentele lor comunitare.

62. Vrem doar să spunem că, având în vedere natura specială a jocurilor de noroc, un stat membru ar trebui să fie obligat să permită exercitarea liberei concurențe în cazul unui anumit tip de joc de noroc numai dacă acest stat membru a ales să facă dintr-un joc o activitate economică normală sau obișnuită, în care primul obiectiv este acela de a obține un profit maxim.

63. Întrebările preliminare adresate în prezentele cauze se referă la patru aspecte pe care le vom examina succesiv. Acestea se referă, în primul rând, la coerența unei legislații naționale care vizează protejarea consumatorilor împotriva dependenței de joc și lupta împotriva fraudei în situația în care titularul dreptului exclusiv este autorizat să introducă jocuri noi și să facă publicitate (prima întrebare în cauza C-258/08), în al doilea rând, la domeniul de aplicare a controlului proporționalității pe care este obligată să îl efectueze instanța națională pentru aprecierea conformității dreptului intern cu dreptul comunitar [a doua întrebare literale a) și b) în cauza C-258/08], în al treilea rând, la aplicarea

principiului recunoașterii reciproce în cazul autorizației de a oferi jocuri pe internet (prima întrebare în cauza C-203/08 și a treia întrebare în cauza C-258/08) și, în al patrulea rând, la aplicarea principiului egalității de tratament și a obligației de transparență în cazul unei autorizări a unui operator economic unic și în cazul prelungirii acestei autorizații [a doua întrebare și a treia întrebare literale a) și b) în cauza C-203/08].

A — Cu privire la coerența unei legislații naționale care are în vedere să protejeze consumatorii și să lupte împotriva fraudei, în timp ce această legislație permite crearea de jocuri noi și recurgerea la publicitate (cauza C-258/08)

64. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă o reglementare a unui stat membru care restrânge furnizarea de jocuri de noroc în scopul limitării dependenței de joc și al luptei împotriva fraudei și care contribuie efectiv la atingerea acestor obiective poate fi considerată că urmărește obiectivele menționate în mod coerent și sistematic, în timp ce titularul sau titularii dreptului exclusiv sunt autorizați să își facă oferta atractivă introducând jocuri noi și recurgând la publicitate.

65. Această instanță pune această întrebare având în vedere pozițiile adoptate de Curte în Hotărârile Gambelli și alții și Placanica și alții, citate anterior. În Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, Curtea a apreciat că o legislație a unui stat membru care ar restrânge organizarea și exploatarea pariurilor sportive în vederea protejării consumatorilor împotriva unei incitări excesive la joc, în timp ce, în realitate, autoritățile acestui stat membru ar incita și ar încuraja consumatorii să participe la aceste jocuri pentru ca bugetul public să încaseze venituri, nu ar urmări acest obiectiv în mod coerent și sistematic și, prin urmare, ar fi contrară dreptului comunitar¹⁹.

66. În Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, Curtea a arătat că, dacă reglementarea unui stat membru în materia jocurilor de noroc are ca obiect să canalizeze această activitate în circuite controlabile pentru a preveni exploatarea acesteia în scopuri infracționale, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă, la o activitate interzisă, ceea ce poate implica, în sine, oferirea unei game vaste de jocuri, o publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție²⁰.

67. Instanța de trimitere caută să știe cum pot fi puse de acord aceste două hotărâri cu legislația națională, în măsura în care amintim că aceasta vizează atât protecția

consumatorilor împotriva unei incitări excesive la joc, cât și lupta împotriva fraudei.

68. Considerăm că aprecierea instanței naționale care figurează în hotărârea de trimitere și care este reluată în formularea întrebării preliminare examinate, potrivit căreia legislația în discuție contribuie în mod efectiv la atingerea acestor două obiective, permite în mod clar să se răspundă afirmativ la întrebarea menționată. Ne întemeiem poziția pe următoarele motive.

69. Astfel cum am amintit anterior, conformitatea cu dreptul comunitar a unei legislații a unui stat membru care restrânge exercitarea unei libertăți de circulație presupune în special ca aceasta să poată atinge obiectivul pe care îl urmărește. În conformitate cu jurisprudența, în acest scop, legislația trebuie să urmărească acest obiectiv în mod coerent și sistematic²¹.

70. Această cerință este logică. O măsură care restrânge o libertate de circulație care nu urmărește obiectivul presupus în mod coerent și sistematic este, din acest motiv, inaptă să atingă acest obiectiv. Prin urmare, obiectivul invocat în susținerea acestei reglementări nu poate să justifice restrângerea unei libertăți fundamentale prevăzute de dreptul comunitar, întrucât acest obiectiv, în orice situație, nu poate fi atins. Cu alte cuvinte,

19 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 69).

20 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 55).

21 — A se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 67).

motivul invocat într-o astfel de situație pare a fi un simplu pretext.

71. Curtea a statuat astfel, recent, că legislația unui stat membru care interzice publicitatea pentru tratamentele medicale și chirurgicale efectuate în unitățile medicale private pe canalele de televiziune cu difuzare națională, autorizându-le, în anumite condiții, pe canalele de televiziune cu difuzare locală, nu este coerentă²². Situația este aceeași în cazul reglementării unui stat membru în temeiul căreia deschiderea unei policlinici dentare era subordonată obținerii unei autorizații condiționate de existența unei nevoi de îngrijire, în timp ce înființarea unui cabinet de grup care furnizează aceleași servicii nu era supusă acestei condiții²³.

72. Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, se înscrie perfect în această jurisprudență, chiar dacă incoerența constatată de Curte în această hotărâre nu se regăsește chiar în conținutul legislației, ci în aplicarea sa concretă de către autoritățile naționale. Într-adevăr, din această hotărâre rezultă că un stat membru nu poate să instituie în mod valabil o reglementare restrictivă în materia jocurilor de noroc cu singurul scop de a-i proteja pe consumatori împotriva riscului de cheltuieli excesive, în timp ce, în realitate, duce o politică de incitare puternică a acelorași consumatori la a participa la aceste jocuri.

73. În toate aceste diferite situații, legislația națională în discuție se dovedește, așadar, incapabilă să atingă obiectivul pe care îl urmărește, întrucât fie are o lacună chiar în concepția sa, fie aplicarea sa concretă este contrară acestui obiectiv.

74. Nu aceasta este situația în prezentele cauze. Într-adevăr, contrar situației vizate în Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, legea olandeză nu vizează numai protejarea consumatorilor împotriva dependenței de joc, dar are de asemenea ca obiect să lupte împotriva fraudei. În conformitate cu jurisprudența, capacitatea acestei reglementări de a atinge aceste două obiective trebuie să fie apreciată față de acestea, analizate împreună²⁴.

75. Rezultă că, în cadrul examinării conformității legii olandeze cu dreptul comunitar, comportamentul titularilor drepturilor exclusive de exploatare a jocurilor de noroc nu trebuie apreciat numai față de obiectivul privind protecția consumatorilor împotriva dependenței de joc, dar și ținând seama de obiectivul de luptă împotriva fraudei.

76. Am văzut că, în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, Curtea a admis că acest din urmă obiectiv putea să necesite din partea

22 — Hotărârea din 17 iulie 2008, Corporación Dermoeestética (C-500/06, Rep., p. I-5785, punctul 40).

23 — Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 63).

24 — Hotărârea Läära și alții, citată anterior (punctul 33), precum și Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 31).

operatorilor autorizați oferta unei game largi de jocuri, o publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la jocuri noi, în scopul constituirii unei alternative atractive la jocul clandestin și interzis. Această poziție trebuie să fie aprobată. Canalizarea jucătorilor într-un circuit legal presupune, într-adevăr, ca acesta să fie suficient de atractiv pentru a satisface dorința de joc a celor mai mulți jucători, pentru a evita ca acești consumatori să se orienteze către circuite neautorizate sau să favorizeze dezvoltarea acestora.

77. Prin urmare, faptul că titularii drepturilor exclusive de exploatare a jocurilor de noroc în Țările de Jos sunt autorizați să își facă oferta atractivă, creând jocuri noi și recurgând la publicitate, nu este, în sine, fără legătură logică cu obiectivele urmărite de reglementarea olandeză, luate în totalitate, întrucât această atitudine contribuie perfect la lupta împotriva fraudei.

78. Cu toate acestea, în măsura în care reglementarea olandeză vizează de asemenea să protejeze consumatorii împotriva dependenței de joc, trebuie ca publicitatea și crearea de jocuri noi să fie strict controlate de statul membru și limitate pentru a fi de asemenea compatibile cu urmărirea acestui obiectiv. Concilierea celor două obiective urmărite de reglementarea olandeză presupune, așadar, ca oferta titularilor dreptului exclusiv și publicitatea pentru jocurile autorizate să fie suficiente pentru a incita consumatorii să rămână în circuitul legal, fără a constitui prin aceasta o incitare excesivă la joc, care

i-ar determina pe consumatori sau cel puțin pe cei mai slabi dintre ei să cheltuiască mai mult decât partea din veniturile lor care poate fi alocată distracțiilor.

79. Este foarte evident că punctul de echilibru între aceste două obiective este dificil să fie găsit în mod concret. Acesta începe cu o evaluare complexă a riscurilor previzibile și a consecințelor jocurilor oferite în statul membru în discuție, precum și cu publicitatea efectuată în favoarea acestora. De aceea, aprecierea aspectului dacă o legislație a unui stat membru, precum legea olandeză, respectă acest punct de echilibru și, prin urmare, poate fi considerată că urmărește obiectivele menționate în mod coerent și sistematic ar trebui să se supună următoarelor principii.

80. În primul rând, astfel cum arată instanța de trimitere, având în vedere dificultatea serioasă pe care o reprezintă aceste evaluări, este necesar să se recunoască statelor membre o marjă largă de apreciere. Această recunoaștere se înscrie, în final, în jurisprudența în materia jocurilor de noroc, potrivit căreia statelor membre trebuie să li se recunoască o putere de apreciere suficientă pentru a stabili cerințele pe care le presupune protecția jucătorilor și, mai general, ținând seama de particularitățile socioculturale ale fiecărui stat membru, protecția ordinii sociale²⁵.

25 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 63).

81. În al doilea rând, aprecierea capacității legislației naționale în discuție de a atinge obiectivele pe care le urmărește trebuie să fie lăsată instanțelor naționale, care sunt cel mai în măsură să aprecieze în mod concret condițiile de aplicare a legislației naționale și efectele concrete ale acesteia²⁶.

82. Rezultă că legislația națională în discuție trebuie să fie considerată ca fiind aptă să atingă obiectivele pe care le urmărește dacă instanța națională, astfel cum este situația în prezenta cauză, arată că această legislație contribuie efectiv la atingerea tuturor obiectivelor sale. O astfel de apreciere a instanței implică, într-adevăr, că aceasta a constatat că oferta de jocuri și publicitatea autorizate nu constituie pentru consumatori o incitare excesivă la joc care, în realitate, ar produce efecte de îndatorare sau de dependență.

83. În observațiile sale scrise, Comisia nu este într-un totu de acord cu această analiză. În special, Comisia a pus la îndoială posibilitatea ca legislația olandeză în discuție să fie justificată prin obiectivul de luptă împotriva fraudei. Aceasta a amintit jurisprudența privind sarcina probei care revine statului membru

a cărui reglementare restrânge o libertate de circulație²⁷. Comisia a susținut că această jurisprudență era perfect aplicabilă în domeniul jocurilor de noroc, astfel cum rezultă din Hotărârea Lindman²⁸.

84. Comisia a declarat că decizia de trimitere nu conține niciun element care să permită să se deducă faptul că jocurile clandestine constituie o problemă serioasă în Țările de Jos. Aceasta a amintit că, în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Placanica și alții, citată anterior, guvernul italian citase elemente de fapt care demonstau că jocurile și pariurile clandestine constituiau o problemă gravă în Italia.

85. Nu împărtășim îndoielile Comisiei în ceea ce privește posibilitatea ca guvernul olandez să justifice legislația sa prin lupta împotriva fraudei.

86. Desigur, în conformitate cu jurisprudența, este de competența unui stat membru a cărui legislație restrânge o libertate de circulație să demonstreze necesitatea și proporționalitatea acestei restricții. Cu toate acestea, domeniul

26 — Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 37), și Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 66).

27 — Comisia citează Hotărârea din 7 iulie 2005, Comisia/Austria (C-147/03, Rec., p. I-5969), conform căreia „este de competența autorităților naționale care invocă o derogare de la principiul fundamental al liberei circulații a persoanelor să demonstreze, în fiecare caz individual, că reglementările sunt necesare și proporționale față de obiectivul urmărit. Motivele justificative care pot fi invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de o analiză a capacității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat, precum și a elementelor specifice care permit susținerea argumentației acestuia” (punctul 63).

28 — Hotărârea din 13 noiembrie 2003 (C-42/02, Rec., p. I-13519).

acestei obligații trebuie apreciat în funcție de interesul pe care urmărește să îl protejeze legislația în discuție.

sportive³² și jocurile de cazino³³ pot să creze un risc ridicat de delict și de fraudă, având în vedere sumele importante care sunt implicate.

87. Astfel, în situația în care este vorba de a proteja sănătatea persoanelor, se admite ca un stat membru să poată adopta o legislație care restrânge o libertate de circulație fără să fie nevoit să aștepte ca realitatea acestor riscuri să fie pe deplin demonstrată²⁹. Este suficient să existe un risc potențial pentru sănătate. În opinia noastră, aceeași interpretare trebuie să prevaleze cu privire la protecția societății împotriva riscului unei perturbări grave a ordinii publice.

88. În ceea ce privește jocurile de noroc, un stat membru este îndreptățit să aprecieze că în rândurile populației sale există o atracție pentru aceste jocuri care, în situația în care nu este satisfăcută într-un cadru legal, va încerca să fie satisfăcută într-un cadru clandestin. În plus, importanța sumelor pe care le generează această activitate poate determina temerea legitimă că se dezvoltă rețele clandestine care cauzează tulburări serioase ale ordinii publice.

89. În această privință, Curtea a admis că loteriile organizate pe scară largă³⁰, automatele cu monede³¹, pariurile privind competițiile

90. Un stat membru poate de asemenea să aprecieze în mod legitim că atracția unei părți a populației pentru jocurile de noroc și riscurile determinate de neîncadrarea acestei activități într-un circuit controlat sunt accentuate prin intermediul mijloacelor moderne de comunicare, în special al internetului. Într-adevăr, acest sistem de comunicare a permis tuturor persoanelor care dispun de el să aibă acces la un număr important de jocuri on-line. Caracterul potențial periculos al acestora din urmă a fost admis în mod clar de Curte în Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International, citată anterior, în care aceasta a apreciat că, din cauza lipsei contactului direct dintre consumator și operator, jocurile de noroc accesibile prin internet prezintă riscuri de natură diferită și de o importanță sporită în raport cu piețele tradiționale ale unor asemenea jocuri în ceea ce privește eventualele fraude săvârșite de operatori împotriva consumatorilor³⁴.

91. În plus, am văzut că statele membre dispun de o putere de apreciere suficientă pentru a stabili cerințele pe care le presupune protecția jucătorilor, precum și cea a ordinii sociale, în funcție de particularitățile socio-culturale ale acestora.

29 — Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia (C-531/06, Rep., p. I-4103, punctul 54), și Hotărârea Apothekerammer des Saarlandes și alții (C-171/07 și C-172/07, Rep., p. I-4171, punctul 30).

30 — Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, Rec., p. I-1039).

31 — Hotărârea Läärä și alții, citată anterior.

32 — Hotărârea Zenatti, citată anterior.

33 — Hotărârea Anomar și alții, citată anterior.

34 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International, citată anterior (punctul 70).

92. Având în vedere aceste considerații și această jurisprudență, apărarea libertăților fundamentale de circulație nu justifică, așadar, în opinia noastră, să se impună statelor membre să aștepte să se dezvolte adevărate rețele clandestine pe teritoriul lor, pentru a adopta măsuri care să aibă în vedere limitarea exercitării acestei activități și lupta împotriva unor astfel de practici. Un stat membru este îndreptățit să invoce riscul de fraudă asociat jocului ca temei pentru o legislație care să restrângă această activitate, fără a i se cere să demonstreze că pe teritoriul său se comit în mod efectiv fraude.

93. Cu alte cuvinte, un stat membru este îndreptățit să ia măsuri restrictive destinate să lupte cu titlu preventiv împotriva fraudei în domeniul jocurilor.

94. Având în vedere aceste elemente, propunem Curții să răspundă că o legislație a unui stat membru care restrânge furnizarea de jocuri de noroc cu scopul de a înfrâna dependența de joc și de a lupta împotriva fraudei, în temeiul căreia titularul sau titularii dreptului exclusiv de a furniza aceste jocuri sunt autorizați să își facă oferta atractivă, introducând jocuri noi și recurgând la publicitate, trebuie să fie considerată că urmărește aceste obiective în mod coerent și sistematic dacă, potrivit aprecierii instanței naționale, această legislație, având în vedere conținutul și aplicarea sa, contribuie efectiv la atingerea celor două obiective vizate.

B — Cu privire la domeniul de aplicare a controlului conformității legislației naționale (cauza C-258/08)

95. La punctul 75 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, Curtea a statuat că este de competența instanței naționale să verifice dacă legislația națională în discuție, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, răspunde cu adevărat obiectivelor care o pot justifica și dacă restricțiile pe care le impune nu apar ca fiind disproporționate față de aceste obiective. Hoge Raad der Nederlanden are neclarități cu privire la domeniul de aplicare a acestei obligații.

96. Această instanță solicită astfel să se stabilească, prin intermediul celei de a doua întrebări litera a), dacă instanța națională, după ce a constatat că legislația sa este conformă cu articolul 49 CE, trebuie să mai verifice, în fiecare caz concret de aplicare, dacă o măsură destinată să asigure respectarea acestei legislații, precum o somare a unui operator economic să nu permită accesul pe site-ul său internet care propune jocuri de noroc persoanelor rezidente pe teritoriul național, este capabilă să atingă obiectivele urmărite de legislația menționată și este proporțională.

97. Această instanță solicită de asemenea să se stabilească, prin intermediul celei de a doua întrebări litera b), dacă răspunsul la această întrebare trebuie să fie diferit în situația în care măsura care trebuie luată este solicitată în cadrul unei proceduri civile de către operatorul economic titular al dreptului exclusiv de a exploata jocuri de noroc, și nu de către autoritatea publică.

98. Aceste întrebări au la origine argumentația susținută de Ladbrokes în cadrul recursului său în fața instanței de trimitere, în cauza C-258/08, potrivit căreia condiția enunțată la punctul 75 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, ar fi trebuit să fie apreciată *in concreto* de către instanța de fond, în ceea ce privește somația cerută de către De Lotto. Potrivit Ladbrokes, în cadrul acestei aprecieri, instanța națională ar fi trebuit să ia de asemenea în considerare faptul că a fost autorizată să ofere jocuri de noroc pe internet, în Regatul Unit.

99. Apreciem că instanța de fond sesizată de către De Lotto nu era obligată să verifice și să demonstreze că o simplă măsură de executare, precum somația adresată Ladbrokes, era aptă să atingă obiectivele urmărite de legislația olandeză, nici că era proporțională. Vom susține de asemenea că acest răspuns nu depinde de faptul că această somație a fost cerută și pronunțată în cadrul unui litigiu privat, iar nu la cererea unor autorități de stat.

100. Ne bazăm aceste concluzii pe domeniul de aplicare a controlului respectării principiului proporționalității care revine instanței naționale, astfel cum rezultă din jurisprudență și în special de la punctul 75 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, precum și pe conținutul și efectele somației pronunțate împotriva Ladbrokes.

101. În conformitate cu jurisprudența, în situația în care un stat membru, în cadrul exercitării competențelor proprii, restrânge exercitarea unei libertăți de circulație cu scopul de a proteja un interes prevăzut în tratat sau considerat legitim în temeiul jurisprudenței, acesta trebuie să fie în măsură să demonstreze că restricția pe care o impune este aptă să protejeze în mod efectiv acest interes legitim și că este proporțională cu acest obiectiv.

102. Condiția privind capacitatea de a fi apt determină dreptul acestui stat membru de a se prevala de interesul legitim invocat ca temei al restricției. Condiția privind proporționalitatea, în sens strict, are ca obiect să limiteze restricția la ceea ce este necesar pentru protecția acestui interes. Aceste două condiții se impun întrucât statele membre trebuie să își exercite competențele în conformitate cu angajamentele la care au subscris în temeiul tratatului și în special al libertăților fundamentale de circulație. În situația în care un stat membru restrânge una dintre aceste libertăți, condițiile menționate permit să se găsească echilibrul corect între ceea ce impune protecția interesului în discuție și libertatea fundamentală în discuție.

103. În această etapă a analizei noastre, se poate deduce, așadar, că efectul existenței unei restricții privind o libertate de circulație este acela că orice măsură a unui stat membru luată în cadrul acestor competențe proprii trebuie să respecte cele două condiții

menționate mai sus, și anume principiul comunitar al proporționalității, în sens larg³⁵. În lipsa unei restricții, un astfel de principiu nu este aplicabil și acțiunea unui stat membru poate fi controlată numai față de principiile generale ale dreptului său național³⁶.

circulație nu poate fi compatibilă cu dreptul comunitar dacă, astfel cum a fost formulată de legiuitorul național, este discriminatorie sau nu este aptă să atingă obiectivele pe care le urmărește sau dacă este disproporționată.

104. Jurisprudența a precizat, în continuare, domeniul controlului de proporționalitate pe care trebuie să îl efectueze instanța națională. Pe de o parte, aceasta trebuie să examineze separat fiecare dintre restricțiile prevăzute de legea sa internă³⁷. În ceea ce privește legislația italiană în discuție în Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, această obligație a determinat instanța națională să aprecieze succesiv caracterul justificat sau nejustificat al obligației ca operatorii economici să obțină o autorizație, al modului de atribuire a autorizațiilor și în special al excluderii societăților ai căror acționari individuali nu erau identificabili în orice moment, al obligației de a dobândi o autorizație de la poliție și, în final, al sancțiunilor penale prin care se luptă împotriva încălcărilor acestei legislații.

105. Pe de altă parte, instanța națională trebuie să efectueze o dublă examinare. În primul rând, aceasta trebuie să examineze conținutul legislației, astfel cum este redactată. O legislație care restrânge o libertate de

106. Cu toate acestea, această examinare teoretică nu este suficientă. În al doilea rând, instanța națională trebuie să aprecieze de asemenea condițiile în care este aplicată în mod concret legislația sa națională. Îi revine astfel sarcina să demonstreze că legislația în discuție, astfel cum este aplicată de autoritățile competente și, dacă este cazul, de operatorii economici, se aplică în mod nediscriminatoriu, în conformitate cu obiectivele sale și în mod proporțional³⁸.

107. Controlul punerii în aplicare a legislației în discuție se impune în mod logic astfel încât restricția privind libertatea de circulație să fie cu adevărat justificată prin apărarea interesului legitim, invocată în susținerea acestei restricții. În conformitate cu punctul 69 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, dacă, în fapt, autoritățile unui stat membru îi incită și îi încurajează pe consumatori să participe la jocuri de noroc cu scopul ca bugetul public să încaseze venituri, acest stat nu ar putea justifica restricțiile prevăzute de legislația sa națională prin protecția ordinii publice sociale care urmărește să reducă ocaziile de joc.

35 — A se vedea în acest sens Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 49).

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 aprilie 2005, Deponiezwirkverband Eiterköpfe (C-6/03, Rec., p. I-2753, punctul 63).

37 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 49).

38 — Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 37), și Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 75).

108. În acțiunea principală, instanța de trimitere a arătat că aceste controale fuseseră efectuate și că, potrivit acestora, instanța de fond apreciasse că reglementarea olandeză era conformă cu articolul 49 CE. Astfel cum am văzut anterior, această apreciere ține de competența instanței naționale.

109. În continuarea analizei întrebării examinate, trebuie, așadar, să se plece de la premisa că această apreciere este întemeiată, fără a aduce atingere, în această etapă, consecințelor care ar trebui să fie deduse din răspunsul Curții la a patra întrebare, cu privire la sfera de aplicare, în cadrul acestui litigiu, a principiului egalității de tratament și a obligației de transparență care rezultă din articolul 49 CE.

110. Întrebarea care se pune este, așadar, aceea dacă, după ce a verificat, în conformitate cu jurisprudența Curții, că legea olandeză este conformă cu articolul 49 CE, instanța națională trebuie să examineze de asemenea și să demonstreze că somația adresată Ladbroke's de a interzice accesul pe site-ul său internet persoanelor rezidente în Țările de Jos este adecvată pentru a atinge obiectivele urmărite de această lege și proporțională cu acestea din urmă.

111. Opinăm că instanța națională nu este obligată să efectueze o astfel de examinare, întrucât această somație se limitează în mod strict să asigure aplicarea articolului 1 litera a) din legea olandeză, interzicând oricărei

persoane neautorizate, indiferent care este aceea, să ofere jocuri de noroc în Țările de Jos. Această somație nu creează în sine nicio restricție privind libera prestare a serviciilor care să nu fie deja prevăzută de această dispoziție. Aceasta are ca obiect și ca efect numai să asigure aplicarea acestei restricții.

112. Prin urmare, nu este necesar ca instanța națională să examineze și să demonstreze că măsura de executare în discuție este conformă cu principiul comunitar al proporționalității, în împrejurările specifice ale litigiului cu care este sesizată și în special față de operatorul economic în cazul căruia trebuie să se aplice. Aprecierea instanței naționale potrivit căreia legea olandeză este conformă cu articolul 49 CE trebuie să se extindă în mod logic la toate măsurile care se limitează în mod strict la asigurarea respectării acestuia, indiferent care ar fi operatorul economic interesat și contextul litigiului în care este solicitată executarea.

113. Pentru a ne convinge de inutilitatea unei astfel de examinări este suficient să se constate că teza Ladbroke's, în situația în care ar fi urmată, ar duce la concluzia că somația în litigiu ar trebui să fie anulată, ceea ce ar avea drept consecință să lipsească legislația olandeză de orice efect în privința acestui operator economic, chiar dacă s-a verificat că restricția prevăzută de această legislație este conformă cu dreptul comunitar. Cu alte cuvinte, în realitate, teza susținută de Ladbroke's constă în a pune în discuție această conformitate.

114. Aceste considerații ne permit de asemenea să deducem că această analiză nu ar putea să depindă de faptul că măsura de executare în discuție este cerută de autoritățile publice sau, precum în speță, în cadrul unui litigiu între persoane private, de operatorul economic titular al autorizației de exploatare a jocurilor de noroc în statul membru în discuție.

115. Ceea ce interesează este că legislația națională care restrânge o libertate de circulație și pe care măsura în discuție o are în vedere numai pentru a-i asigura aplicarea este conformă cu dreptul comunitar. Din moment ce această condiție a fost verificată în conformitate cu jurisprudența Curții, alegerea de către statul membru interesat a măsurilor care se limitează să asigure, în mod strict, aplicarea acestei legislații ține de competența proprie. Este, așadar, de competența acestuia să decidă în mod liber dacă astfel de măsuri pot fi luate numai la solicitarea autorităților publice sau, precum în speță, la cererea unei persoane private, în cadrul unui litigiu între persoane private.

116. Propunem, așadar, Curții să răspundă la a doua întrebare literale a) și b) a Hoge Raad der Nederlanden după cum urmează. Pe de o parte, după ce a constatat că legislația sa este conformă cu articolul 49 CE, instanța națională nu este obligată să verifice, în fiecare caz concret de aplicare, că o măsură destinată să asigure respectarea acestei legislații, cum este o somație adresată unui operator economic de a nu permite accesul persoanelor rezidente pe teritoriul național la site-ul

său internet care oferă jocuri de noroc, este aptă să atingă obiectivele urmărite de această legislație și este proporțională, atunci când această măsură de executare se limitează strict să asigure respectarea acestei legislații. Pe de altă parte, răspunsul la această întrebare nu ar putea să fie diferit după cum măsura în discuție este solicitată de autoritățile publice sau de o persoană privată, în cadrul unui litigiu între persoane private.

C — Cu privire la aplicarea principiului recunoașterii reciproce a unei autorizații pentru a oferi jocuri pe internet, eliberată unui operator economic de statul membru în care acesta este stabilit (cauzele C-203/08 și C-258/08)

117. Raad van State, prin intermediul primei sale întrebări preliminare în cauza C-203/08, precum și Hoge Raad der Nederlanden, prin intermediul celei de a treia întrebări preliminare în cauza C-258/08, solicită Curții să stabilească, în esență, dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că împrejurarea că un prestator de jocuri on-line este autorizat să exercite această activitate de către statul membru pe teritoriul căruia este stabilit se opune ca autoritățile competente dintr-un alt stat membru, în care jocurile de noroc sunt supuse unui regim de autorizare limitat la un singur operator, să interzică unui astfel de prestator să ofere jocuri pe internet persoanelor rezidente pe teritoriul acestui alt stat membru.

118. Această întrebare este adresată Curții întrucât Betfair a susținut că Regatul Țărilor de Jos, în temeiul principiului recunoașterii reciproce rezultat din Hotărârea Rewe-Zentral, cunoscută sub numele „Cassis de Dijon”³⁹, era în situația de a fi obligat să recunoască autorizațiile care i-au fost eliberate de alte state membre.

119. Opinem că această poziție nu poate fi reținută, din următoarele două motive.

120. Pe de o parte, în conformitate cu poziția adoptată de Curte în Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International, citată anterior, principiul recunoașterii reciproce nu se aplică în cazul autorizației de a furniza jocuri de noroc pe internet.

121. Astfel, în această hotărâre, Curtea a reținut că, întrucât jocurile de noroc oferite prin internet nu fac obiectul unei armonizări comunitare, un stat membru este îndreptățit să considere că simplul fapt că un operator oferă în mod legal astfel de servicii într-un alt stat membru în care este stabilit și în care este în principiu supus deja unor condiții legale și unor controale din partea autorităților competente ale acestui din urmă stat nu

poate fi considerat drept o garanție suficientă de protecție a consumatorilor naționali împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, având în vedere dificultățile pe care autoritățile statului membru de stabilire le pot întâlni, într-un astfel de context, în evaluarea calităților și a probității profesionale a operatorilor⁴⁰.

122. Rezultă că împrejurarea că Ladbrokes și Betfair sunt autorizate de Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe teritoriul căruia sunt stabilite, să ofere jocuri on-line nu poate să pună în discuție conformitatea cu dreptul comunitar a unei reglementări precum legea olandeză, supunând dreptul de a oferi jocuri de noroc persoanelor rezidente în Țările de Jos unui sistem de autorizare limitat la un singur operator economic.

123. Pe de altă parte, un regim de drepturi exclusive are ca obiect chiar pe acela de a interzice oricărui operator, altul decât titularul sau titularii acestor drepturi, să exercite activitatea acoperită de acest sistem. Din moment ce un astfel de sistem este justificat în mod valabil și, prin urmare, este conform cu dreptul comunitar, nu are importanță dacă operatorii care doresc să exploateze jocuri de noroc în statul membru în care există un astfel de monopol sunt autorizați să exercite această activitate în statul membru în care sunt stabiliți.

39 — Hotărârea din 20 februarie 1979 (120/78, Rec., p. 649).

40 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International, citată anterior (punctul 69).

124. Propunem, aşadar, Curţii să răspundă că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că împrejurarea că un prestator de jocuri on-line este autorizat să exercite această activitate de către statul membru pe teritoriul căruia este stabilit nu se opune ca autorităţile competente din alt stat membru, în care jocurile de noroc sunt supuse unui sistem de autorizare limitat la un singur operator, să interzică unui astfel de prestator să ofere jocuri pe internet persoanelor rezidente pe teritoriul acestui alt stat membru.

D — Cu privire la aplicarea principiului egalităţii de tratament şi la obligaţia de transparenţă (cauza C-203/08)

125. Raad van State doreşte să aprecieze conformitatea cu dreptul comunitar a prelungirii autorizaţiilor pentru De Lotto şi SGR, prin deciziile din 10 decembrie 2004 şi, respectiv, din 21 iunie 2005, considerând de necontestat faptul că aceste decizii au fost luate fără să fi fost precedate de o cerere de ofertă.

126. Acesta solicită astfel, prin intermediul celei de a doua întrebări, să se stabilească dacă principiul egalităţii de tratament şi obligaţia de transparenţă care decurge din acesta, care, potrivit jurisprudenţei, trebuie să fie luate în considerare de statele membre în situaţia în care acestea atribuie concesiuni de servicii publice în materia jocurilor de noroc, se

aplică de asemenea în cadrul unui sistem de autorizare a unui singur operator.

127. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera a), acesta solicită opinia Curţii cu privire la aspectul dacă, într-un sistem limitat la un singur operator, prelungirea autorizării titularului autorizaţiei fără nicio exercitare a concurenţei cu alţi prestatori poate constitui un mijloc corespunzător şi proporţional de realizare a obiectivelor considerate de jurisprudenţă ca motive legitime de restrângere a libertăţilor de circulaţie în domeniul jocurilor de noroc şi, dacă este cazul, în ce condiţii.

128. Prin intermediul celei de a treia întrebări litera b), acesta solicită să se stabilească dacă răspunsul la a doua întrebare are o influenţă asupra răspunsului la a treia întrebare litera a).

129. Propunem Curţii să înţeleagă aceste trei întrebări după cum urmează. În primul rând, Raad van State adresează întrebarea de principiu dacă obligaţia de transparenţă se poate aplica într-un sistem de autorizare cu un operator unic, în domeniul jocurilor de noroc. În al doilea rând, în cazul unui răspuns afirmativ la această întrebare, acesta doreşte să ştie dacă şi, dacă este cazul, în ce condiţii prelungirea autorizaţiei de a exploata jocuri de noroc fără cerere de ofertă poate fi justificată prin motive legitime precum protecţia consumatorilor împotriva riscului de dependenţă de joc şi prin apărarea ordinii publice.

130. Înainte de a examina aceste două întrebări, pare a fi necesar să se amintească liniile generale ale jurisprudenței privind obligația de transparență rezultată în cadrul contractelor de achiziții publice sau de concesiune.

1. Liniile generale ale jurisprudenței privind obligația de transparență

131. Autoritățile publice ale unui stat membru care au în vedere să atribuie un contract de achiziții publice sau de concesiune sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatului și în special libertățile de circulație⁴¹.

132. Potrivit jurisprudenței, în măsura în care un astfel de contract sau o astfel de concesiune poate de asemenea să intereseze o întreprindere stabilită într-un stat membru, altul decât cel în care se află autoritatea contractantă, atribuirea fără transparență a contractului menționat sau a concesiunii menționate unei întreprinderi situate în statul membru al acestei autorități constituie o diferență de tratament în detrimentul primei întreprinderi⁴².

133. Într-adevăr, fără transparență, această din urmă întreprindere nu are nicio posibilitate reală să își manifeste interesul de a obține contractul de achiziții publice sau concesiunea în discuție.

134. Curtea a dedus din aceasta că o astfel de diferență de tratament, care, prin excluderea tuturor întreprinderilor situate într-un alt stat membru, acționează în principal în detrimentul acestora, constituie o discriminare indirectă pe motiv de naționalitate, interzisă în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE, cu excepția cazului în care este justificată de împrejurări obiective⁴³.

135. Obligația de transparență se impune, în consecință, pentru a permite tuturor întreprinderilor situate într-un stat membru, altul decât cel al autorității contractante, și care ar fi în mod potențial interesate de contractul de achiziții publice sau de concesiunea avute în vedere să obțină atribuirea contractului. Aceasta constituie astfel o expresie concretă și specifică a principiului egalității de tratament, destinată să permită întreprinderilor să exercite în mod efectiv drepturile care le sunt conferite prin articolele 43 CE și 49 CE.

136. În situația în care contractele de achiziții publice sau de concesiune avute în vedere sunt acoperite de una dintre directivele în materia achizițiilor publice, aceste texte coordonatoare prevăd condițiile și modalitățile în

41 — Hotărârea din 13 noiembrie 2007, Comisia/Irlanda (C-507/03, Rep., p. I-9777, punctul 26), și Hotărârea din 10 septembrie 2009, Sea (C-573/07, Rep., p. I-8127, punctul 39).

42 — Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname (C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 17), și Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia (C-347/06, Rep., p. I-5641, punctul 59).

43 — Hotărârea ASM Brescia, citată anterior (punctul 60 și jurisprudența citată).

care trebuie pusă în aplicare această obligație de transparență, impunând norme exacte de atribuire.

137. În situația în care contractul de achiziții publice sau concesiunea avute în vedere nu sunt acoperite de textele coordonatoare menționate, statele membre sunt obligate, cu toate acestea, să respecte obligația de transparență în măsura în care aceasta decurge din normele fundamentale ale tratatului, precum și din principiul egalității de tratament⁴⁴.

138. Astfel, în Hotărârea din 13 septembrie 2007, *Comisia/Italia*⁴⁵, citată de Raad van State, Curtea a constatat că atribuirea gestiunii și colectării pariurilor hipice în Italia constituia o concesiune a unui serviciu public și a amintit că contractele de concesiune a serviciilor publice sunt excluse din domeniul de aplicare al Directivei 92/50/CEE a Consiliului⁴⁶. Aceasta a arătat apoi că autoritățile publice care încheie astfel de contracte sunt obligate să respecte normele fundamentale ale tratatului în general, mai ales articolele 43 CE și 49 CE, și principiul nediscriminării pe motive de naționalitate în special, care reprezintă o expresie specială a principiului egalității de tratament, aceste două principii implicând o obligație de transparență⁴⁷.

139. Domeniul de aplicare a acestei obligații, în situația în care contractul avut în vedere nu este acoperit de una dintre directivele în materia contractelor de achiziții publice, a fost definit de Curte în funcție de scopurile urmărite de obligația menționată. Aceasta are în vedere, pe de o parte, să permită oricărei întreprinderi potențial interesate să fie informată și să poată candida. Pe de altă parte, aceasta are ca obiect să asigure un control al imparțialității procedurii de atribuire.

140. Astfel, potrivit jurisprudenței, obligația de transparență nu impune în mod necesar să se lanseze o cerere de ofertă, dar cere ca autoritatea contractantă să garanteze, în favoarea oricărei întreprinderi potențial interesate, un nivel de publicitate suficient care să permită asigurarea unui mediu concurențial în cazul contractului de achiziții publice sau al concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire⁴⁸.

141. O întreprindere situată pe teritoriul unui alt stat membru trebuie, așadar, să poată avea acces la informațiile adecvate privind contractul sau concesiunea în discuție, înainte ca acesta sau aceasta să fie atribuite, astfel ca, dacă această întreprindere ar fi dorit, să fi avut posibilitatea de a-și exprima interesul pentru obținerea acestui contract sau a acestei concesiuni⁴⁹.

44 — A se vedea în special Hotărârea din 13 noiembrie 2008, *Coditel Brabant* (C-324/07, Rep., p. I-8457, punctul 25 și jurisprudența citată).

45 — C-260/04, Rec., p. I-7083.

46 — Directiva din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50).

47 — Hotărârea din 13 septembrie 2007, *Comisia/Italia*, citată anterior (punctele 22-24).

48 — Hotărârea *Coditel Brabant*, citată anterior (punctul 25).

49 — Hotărârea *Coname*, citată anterior (punctele 21 și 28).

142. În plus, criteriile pe baza cărora sunt atribuite contractul sau concesiunea în discuție trebuie să fie obiective, nediscriminatorii și cunoscute de la început, pentru a putea stabili limitele exercitării puterii de apreciere a autorității contractante astfel încât aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar⁵⁰.

143. Obligația de transparență comportă, cu toate acestea, excepții.

144. Pe de o parte, această obligație, astfel cum decurge din normele tratatului, nu se impune dacă contractul de achiziții publice sau concesiunea în discuție nu este de interes transfrontalier⁵¹. Cu alte cuvinte, aceasta nu se aplică dacă acest contract sau această concesiune nu poate să prezinte un interes pentru o întreprindere situată în alt stat membru⁵² în special din cauza unei mize economice foarte reduse⁵³.

145. Pe de altă parte, chiar dacă contractul sau concesiunea în discuție sunt acoperite de o directivă, obligația de transparență nu se aplică dacă autoritatea publică cu rol de autoritate contractantă exercită asupra entității contractante un control similar celui pe care îl exercită asupra propriilor departamente și totodată dacă această entitate desfășoară partea cea mai importantă a activității sale cu autoritatea sau autoritățile publice care o dețin⁵⁴.

146. Această a doua excepție își are originea în faptul că o autoritate publică are posibilitatea de a îndeplini sarcinile de interes public care îi revin prin propriile mijloace, administrative și tehnice, fără a fi obligată să apeleze la entități externe care nu aparțin departamentelor sale⁵⁵.

147. Trebuie să se examineze în prezent dacă această jurisprudență se aplică în domeniul jocurilor de noroc în cadrul unui sistem de drept exclusiv acordat unui operator unic.

2. Cu privire la aplicarea principiului transparenței în domeniul jocurilor de noroc în cadrul unui sistem de drept exclusiv acordat unui operator unic

148. Prin intermediul celei de a doua întrebări, Raad van State solicită să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că principiul egalității de tratament și obligația de transparență care decurge din acesta se aplică de asemenea în cazul unui sistem de autorizare în domeniul jocurilor de noroc potrivit căruia această autorizație nu este acordată decât unui singur operator.

50 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Franța (C-389/05, Rep., p. I-5397, punctul 94 și jurisprudența citată).

51 — Hotărârea Comisia/Irlanda, citată anterior (punctul 33).

52 — *Ibidem* (punctul 32).

53 — Hotărârea Coname, citată anterior (punctul 20).

54 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 noiembrie 1999, Teckal (C-107/98, Rec., p. I-8121, punctul 50), Hotărârea din 11 ianuarie 2005, Stadt Halle și RPL Lochau (C-26/03, Rec., p. I-1, punctul 49), și Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen (C-458/03, Rec., p. I-8585, punctul 62).

55 — Hotărârea Coditel Brabant, citată anterior (punctul 48).

149. Potrivit guvernului olandez, acest principiu și această obligație nu se aplică în situația în speță. Acest guvern susține că acestea se limitează la concesiuni, care nu sunt acoperite de textele comunitare coordonatoare întrucât astfel de concesiuni nu s-ar putea sustrage normelor tratatului. Cu toate acestea, obligația menționată nu ar putea fi extinsă asupra unui sistem de autorizare care are la bază o autorizație a poliției, și nu un contract. Acesta susține, în plus, că exercitarea unei concurențe pentru contract ar avea aceleași efecte prejudiciabile ca și concurența pe piață. În special, titularul autorizației, dacă această autorizație ar fi temporară, ar fi tentat să obțină un profit maxim în timpul valabilității acesteia.

150. Guvernul olandez și De Lotto susțin de asemenea că obligația de transparență nu se poate aplica întrucât, în temeiul reglementării olandeze, titularii autorizației trebuie să aloce încasările din exploatare unor acțiuni determinate. Aceștia subliniază, în plus, că De Lotto nu poate să realizeze profituri, astfel că, în aceste condiții, nicio întreprindere comercială nu ar putea să fie interesată de o exploatare în aceste condiții.

151. Guvernele danez, grec, austriac, finlandez și norvegian consideră de asemenea că obligația de transparență nu este aplicabilă în cadrul unui sistem de autorizare a unui operator unic.

152. Nu împărtășim aceste puncte de vedere. Jurisprudența privind obligația de transparență se aplică, în opinia noastră, în cazul unui sistem de autorizare limitat la un singur operator în domeniul jocurilor de noroc, din următoarele considerente.

153. În primul rând, această jurisprudență are ca temei consecințele unui contract de achiziții publice sau de concesiune pentru libertățile de circulație, și nu originea contractuală a acestor consecințe. Astfel cum am văzut anterior, astfel de contracte trebuie să fie precedate de o cerere de ofertă, întrucât acestea au ca obiect și ca efect să atribuie exercitarea unei activități unuia sau mai multor operatori economici în special. În lipsa unei publicități adecvate, principiul egalității de tratament nu ar fi respectat, întrucât întreprinderile stabilite în alte state membre potențial interesate de această activitate ar fi în imposibilitatea de a-și face cunoscut interesul și, prin urmare, de a-și exercita drepturile care le revin conform articolelor 43 CE și 49 CE.

154. Obligația de transparență apare astfel ca o condiție prealabilă obligatorie a dreptului unui stat membru de a atribui unuia sau mai multor operatori privați dreptul exclusiv de a exercita o activitate economică, indiferent care este modul de selecție a acestui sau a acestor operatori.

155. În opinia noastră, această obligație ar trebui să se aplice de asemenea în cadrul unui sistem de autorizare a unui operator unic, acordată de autoritățile unui stat membru în exercitarea competențelor de ordine publică, întrucât efectele unei astfel de autorizații în privința întreprinderilor stabilite în alte state membre și care ar fi potențial interesate de exercitarea acestei activități sunt aceleași ca în cazul unui contract de concesiune.

156. În plus, faptul că monopolul exploatării provine dintr-o autorizație eliberată în cadrul unei proceduri privind ordinea publică, mai degrabă decât în temeiul unui contract de concesiune, nu poate să facă să dispară riscul de părtinire pe care obligația de transparență are de asemenea ca obiectiv să îl prevină.

157. În al doilea rând, considerăm că natura specială a jocurilor de noroc nu justifică autorizarea unui stat membru de a se abate de la această obligație.

158. Riscurile legate de această activitate și considerentele de ordin moral care rezultă înseamnă, în opinia noastră, a recunoaște că un stat membru are dreptul de a exercita el însuși activitatea menționată prin intermediul unei entități care îi aparține. Pare într-adevăr incontestabil că un stat membru poate să dirijeze și să controleze activitatea unei asemenea entități cu și mai multă ușurință decât o poate face în privința unui operator privat. Un astfel de sistem poate să asigure, așadar, o mai bună protecție a consumatorilor împotriva unui risc de dependență de joc și a ordinii publice

împotriva riscurilor de fraudă și de jocuri clandestine⁵⁶.

159. Natura specială a jocurilor de noroc justifică de asemenea, astfel cum am afirmat în cele precedente, autorizarea statului membru să confere unui operator privat un monopol de exploatare.

160. Cu toate acestea, începând din momentul în care un stat membru hotărăște să încredințeze exploatarea unui tip de joc de noroc sectorului privat, acesta trebuie să respecte principiul egalității de tratament între toți operatorii economici potențial interesați.

161. Într-adevăr, nu credem că deschiderea spre concurență pentru contract ar produce efecte păgubitoare comparabile cu cele ale concurenței de pe piață. Caracterul păgubitor al instituirii unei concurențe pe piață, adică între mai mulți operatori care ar fi autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc, provine din faptul că acești operatori ar trebui să concureze în ceea ce privește inventivitatea, pentru a-și face oferta mai atractivă, și, astfel, să majoreze cheltuielile cu jocul, precum și riscurile de dependență. Dimpotrivă, astfel de consecințe nu sunt de temut, în opinia noastră, în etapa de acordare a autorizației.

56 — Hotărârea Curții AELS din 14 martie 2007, EFTA Surveillance Authority/Norway (E-1/06, *Report of EFTA Court*, p. 7, punctul 51).

162. În cadrul unui sistem al unui drept exclusiv acordat unui singur operator, protecția consumatorilor împotriva riscului de dependență de joc și lupta împotriva fraudei sunt asigurate prin intermediul condițiilor impuse de statul membru operatorului unic pentru a limita activitatea acestuia în mod strict. Aceste scopuri sunt de asemenea urmărite prin intermediul mijloacelor aplicate de acest stat în vederea evaluării consecințelor acestei activități și a respectării condițiilor impuse operatorului. Nu înțelegem care ar fi motivul ca o cerere de ofertă în etapa selecției acestui operator unic să compromită în mod necesar respectarea de către acesta a condițiilor care limitează activitatea sa.

163. Considerăm că este posibil, tot atât de bine, ca o asemenea concurență să poată permite autorităților competente să acorde autorizația prestatorului pe care îl consideră cel mai în măsură să respecte totalitatea acestor condiții. În plus, ținând seama de importanța mizelor financiare pe care le presupun jocurile de noroc, apare ca fiind foarte de dorit să se asigure transparența condițiilor în care un stat membru decide să acorde un monopol unei entități private, iar imparțialitatea acestora să poată fi verificată.

164. În final, fiind vorba de argumentația guvernului olandez și a De Lotto potrivit căreia obligația de transparență ar trebui înlăturată având în vedere obligațiile impuse titularilor monopolului prin intermediul autorizațiilor

cu privire la alocarea veniturilor, aceasta nu pune în discuție, în opinia noastră, aplicarea acestei obligații în împrejurările în speță.

165. Desigur, un stat membru este îndreptățit să prevadă că veniturile realizate din exploatarea unui joc de noroc pe teritoriul său trebuie să fie alocate, în totalitate sau în parte, unor cauze de interes general. Este de asemenea adevărat că, în conformitate cu jurisprudența, obligația de transparență nu trebuie să se aplice dacă contractul în discuție nu are un interes transfrontalier, având în vedere în special o miză economică foarte redusă.

166. Cu toate acestea, această noțiune de interes economic foarte redus nu are în vedere, în opinia noastră, decât valoarea economică a contractului în cauză⁵⁷. Aceasta are în vedere, de exemplu, realizarea unei construcții modeste la o distanță relativ mare de frontierele statului membru. Dimensiunea modestă a lucrării care trebuie realizată și distanța de parcurs permit să se presupună că nicio întreprindere stabilită în alt stat membru nu poate fi interesată de această construcție. Dimpotrivă, noțiunea de interes economic foarte redus nu acoperă situația în care interesul economic redus al unui contract pentru o societate

⁵⁷ — A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 mai 2008, SECAP și Santorso (C-147/06 și C-148/06, Rec., p. I-3565, punctul 31).

stabilită în alt stat membru ar rezulta din aplicarea condițiilor care limitează exercitarea activității în discuție și a criteriilor de selecție a operatorului.

167. În opinia noastră, chiar aceste condiții și aceste criterii fac parte din elementele cu privire la care obligația de transparență impune să fie aduse la cunoștința prestatorilor de servicii care ar fi potențial interesați de contractul în discuție. Chiar dacă, în practică, condițiile impuse de statul membru sunt de natură să descurajeze întreprinderile să își manifeste interesul pentru activitatea în discuție, tot trebuie ca aceste condiții să fie aduse efectiv la cunoștința acestora, pentru a putea lua o astfel de decizie.

168. În prezentul litigiu, pare incontestabil faptul că acele contracte reprezentate de exploatarea, în Țările de Jos, a jocurilor loto, a pariurilor sportive și a jocurilor de cifre sau și a pariurilor la curse hipice care, în plus, reprezintă o situație de monopol, pot să îi intereseze pe prestatorii de jocuri stabiliți în alte state membre, ținând seama de veniturile importante pe care le produc aceste activități⁵⁸.

58 — Comisia arată că în anul 2007, potrivit raportului anual al Comisiei de control a jocurilor, cifra de afaceri generată de pariurile sportive s-a ridicat la 22,3 milioane de euro și cifra de afaceri totală a De Lotto, la 270 milioane de euro. Cifra de afaceri a SGR în același an s-a ridicat la 34,3 milioane de euro.

169. Prin urmare, suntem de părere că guvernul olandez nu este îndreptățit să se pre-valeze de excepția întemeiată pe lipsa unui interes transfrontalier.

170. Această interpretare restrictivă a excepției menționate părea de asemenea justificată, în opinia noastră, având în vedere puterea mare de apreciere de care trebuie să dispună statele membre în domeniul jocurilor de noroc, atât pentru stabilirea obiectivelor legislației lor, cât și pentru alegerea mijloacelor prin care să le atingă. Transparența, care joacă un rol în continuă creștere în viața publică a societăților moderne, în așa măsură încât devine unul din reperele vizibile ale democrației, apare aici ca o compensație corectă a atingerilor pe care statele membre sunt îndreptățite să le aducă libertăților de circulație în exercitarea competențelor lor suverane în acest domeniu de activitate. Cu alte cuvinte, obligația de transparență se impune cu atât mai mult cu cât, în domeniul jocurilor de noroc, statelor membre li se recunoaște o mare putere de apreciere. Excluzivitatea nu este sinonimă cu opacitatea.

171. Rezultă că autoritățile olandeze competente însărcinate să elibereze o autorizație pentru exploatarea unui joc de noroc în Țările de Jos trebuie să recurgă la o cerere de ofertă adecvată, cu excepția situației în care se poate demonstra că exercită asupra autorității contractante un control similar cu cel pe care acestea îl exercită asupra propriilor servicii și că această entitate realizează cea mai mare parte a activității sale împreună cu aceste autorități.

172. Dacă este cazul, instanței naționale îi revine sarcina să verifice acest aspect cu privire la De Lotto.

173. Având în vedere aceste considerații, opinăm că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că principiul egalității de tratament și obligația de transparență care rezultă din acesta se aplică de asemenea în domeniul jocurilor de noroc în cadrul unui sistem de autorizare acordată unui singur operator.

3. Cu privire la prelungirea unei autorizații de exploatare a unui joc de noroc fără cerere de ofertă

174. În dreptul olandez, autorizațiile sunt eliberate, în principiu, pentru o durată de cinci ani. Betfair susține că autorizațiile fundației De Lotto și ale SGR au fost prelunghite în luna decembrie 2004 și, respectiv, în luna iunie 2005 fără ca ea să fi fost în măsură să candideze în vederea acordării acestor autorizații.

175. Raad van State întreabă, în esență, dacă și în ce condiții prelungirea autorizației de exploatare a unui joc de noroc fără cerere de ofertă poate fi justificată prin unul dintre motivele legitime de restrângere a libertății de circulație în domeniul jocurilor de noroc.

176. Cu titlu preliminar, trebuie să se arate că autoritățile naționale competente susținuseră, în fața instanței de fond, că limitarea la cinci ani a autorizației are în vedere numai să furnizeze autorităților publice competente o dată de referință pentru a adapta, dacă este cazul, normele legate de aceasta, astfel încât, în realitate, autorizațiile ar avea un caracter cvasipermanent.

177. Instanța de trimitere, căreia îi revine sarcina să interpreteze dreptul intern aplicabil și să aprecieze situația de fapt a litigiului pe care trebuie să îl soluționeze, nu a reținut această analiză. Întrebând dacă și în ce măsură se poate admite o excepție de la obligația de transparență, aceasta admite în mod implicit, dar necesar, că autorizațiile fundației De Lotto și SGR au făcut într-adevăr obiectul unei prelungiri sau al unei reînnoiri.

178. În caz contrar, aceasta ar fi întrebat Curtea cu privire la conformitatea cu dreptul comunitar a unui sistem de drept exclusiv sau cvasipermanent.

179. În cazul în care ar fi făcut acest lucru, am fi exprimat îndoieli cu privire la compatibilitatea unui asemenea sistem cu libertățile de circulație.

180. Motivele care pot justifica o restricție privind libertățile de circulație în domeniul jocurilor de noroc pot să legitimeze, în opinia noastră, acordarea de drepturi exclusive pe o durată suficient de lungă, de câțiva ani. Un stat membru poate să aprecieze astfel că protecția consumatorilor împotriva riscurilor

legate de jocurile neautorizate, în special de jocurile on-line, necesită o anumită stabilitate în alegerea titularului dreptului sau drepturilor exclusive.

o durată determinată poate fi prelungită sau reînnoită fără cerere de ofertă, jurisprudență, în special Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, dă un început de răspuns la această întrebare.

181. La fel, am văzut că, într-un sistem de monopol, profiturile care pot rezulta trebuie să fie limitate. În situația în care un stat membru alege să atribuie acest monopol unei entități private independente, durata autorizației poată să apară ca un mijloc util de compensare a modicității interesului economic al acestui contract pentru a suscita interesul mai multor operatori economici și pentru a efectua astfel o selecție.

184. În primul rând, nu este exclus ca reînnoirea unei autorizații exclusive de exploatare a unui joc de noroc fără cerere de ofertă să se justifice prin apărarea unui interes esențial prevăzut la articolele 45 CE și 46 CE sau printr-un motiv imperativ de interes general consacrat în jurisprudență, precum protecția consumatorilor împotriva riscului de cheltuieli excesive și de dependență de joc, precum și prevenirea fraudei⁶⁰.

182. Cu toate acestea, opinăm că acordarea unor drepturi exclusive pe o durată nedeterminată pare, *a priori*, dificil de justificat, întrucât aceasta închide piața unui stat membru pentru toți operatorii economici interesați în mod potențial, fără nicio limită în timp. Începând din momentul în care un stat membru hotărăște să încredințeze exploatarea unui joc de noroc unei entități private independente, ne imaginăm cu greu motivele pentru care același operator ar trebui să fie investit cu acest drept exclusiv pe perioadă nedeterminată⁵⁹.

185. În al doilea rând, revine statului membru să demonstreze că această derogare de la principiul egalității de tratament și de la obligația de transparență este justificată de unul dintre aceste motive și că aceasta este conformă cu principiul proporționalității⁶¹.

183. În prezenta cauză, punându-se întrebarea în ce măsură o autorizație acordată pe

186. În speță, guvernul olandez se limitează să facă trimitere la argumentația pe care a prezentat-o în legătură cu întrebarea precedentă. Am indicat deja motivele pentru care considerăm că această argumentație nu este convingătoare.

59 — A se vedea în acest Hotărârea din 19 iunie 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, Rep., p. I-4401, punctul 73).

60 — Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia, citată anterior (punctele 26-32).

61 — *Ibidem* (punctul 33).

187. Într-adevăr, nu vedem modul în care exercitarea concurenței în vederea atribuirii autorizației pentru o perioadă limitată de cinci ani ar fi de natură să compromită obiectivele legislației olandeze de protecție a consumatorilor împotriva dependenței de joc și de prevenire a criminalității. Aceste obiective, astfel cum am susținut, sunt urmărite efectiv prin acordarea unui monopol de exploatare, precum și prin condițiile de reglementare a activității unui operator agreat și a modalităților de evaluare și de control puse în aplicare de către statul membru. Guvernul olandez nu demonstrează că eficacitatea unui asemenea sistem ar fi compromisă de o cerere de ofertă la expirarea autorizației.

188. Se poate susține de asemenea că respectarea acestor condiții ar fi garantată în continuare printr-o astfel de exercitare a concurenței în cazul în care capacitatea de a respecta cu rigurozitate condițiile menționate face parte dintre condițiile pe baza cărora se acordă autorizația.

189. Împrejurarea că sistemul de autorizare unic elaborat de un stat membru permite prin conceptul și prin aplicarea sa, precum în prezentele cauze, să se atingă obiectivele urmărite nu ar trebui, în opinia noastră, să fie suficientă pentru a justifica prelungirea autorizațiilor fără cerere de ofertă. Este de competența statului membru să explice de ce obiectivele urmărite de legislația sa națională în materia jocurilor de noroc exclud

posibilitatea de a schimba operatorul la expirarea autorizației.

190. Nu dorim, aşadar, să excludem posibilitatea ca această justificare să poată fi admisă în împrejurări speciale. Dorim numai să spunem că justificarea menționată nu poate fi admisă decât dacă s-a stabilit că cererea de ofertă ar fi efectiv de natură să aducă atingere unuia dintre interesele prevăzute la articolele 45 CE și 46 CE sau recunoscute în jurisprudență ca motive imperative de interes general.

191. Propunem Curții ca, răspunzând întrebării adresate, să urmeze propunerea Comisiei și să reia punctul 33 din Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia, citată anterior, potrivit căruia articolul 49 CE se opune ca autorizația operatorului unic să fie prelungită fără cerere de ofertă, cu excepția situației în care o astfel de prelungire răspunde unui interes esențial în sensul articolelor 45 CE și 46 CE sau unei cerințe imperative de interes general în sensul jurisprudenței și este conformă principiului proporționalității. Este de competența instanței naționale să stabilească dacă aceasta este situația.

IV — Concluzie

192. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1) O legislație a unui stat membru care restrânge furnizarea de jocuri de noroc cu scopul de a înfrâna dependența de joc și de a lupta împotriva fraudei, în temeiul căreia titularul sau titularii dreptului exclusiv de a furniza aceste jocuri sunt autorizați să își facă oferta atractivă, introducând jocuri noi și recurgând la publicitate, trebuie să fie considerată că urmărește aceste obiective în mod coerent și sistematic dacă, potrivit aprecierii instanței naționale, această legislație, având în vedere conținutul și aplicarea sa, contribuie efectiv la atingerea celor două obiective vizate.

2) Instanța națională, după ce a constatat că legislația sa este conformă cu articolul 49 CE, nu este obligată să verifice, în fiecare caz concret de aplicare, că o măsură destinată să asigure respectarea acestei legislații, cum este o somație în atenția unui operator economic de a nu permite accesul persoanelor rezidente pe teritoriul național la site-ul său internet care oferă jocuri de noroc, este capabilă să atingă obiectivele urmărite de această legislație și este proporțională, atunci când această măsură de executare se limitează strict să asigure respectarea acestei legislații.

Răspunsul la această întrebare nu poate să fie diferit după cum măsura în discuție este solicitată de autoritățile publice sau de o persoană privată, în cadrul unui litigiu între persoane private.

3) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că împrejurarea că un prestator de jocuri on-line este autorizat să exercite această activitate de către statul membru

pe teritoriul căruia este stabilit nu se opune ca autoritățile competente din alt stat membru, în care jocurile de noroc sunt supuse unui sistem de autorizare limitat la un singur operator, să interzică unui astfel de prestator să ofere jocuri pe internet persoanelor rezidente pe teritoriul acestui alt stat membru.

- 4) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că principiul egalității de tratament și obligația de transparență care rezultă din acesta se aplică de asemenea în domeniul jocurilor de noroc în cadrul unui sistem de autorizare acordată unui singur operator.

Articolul 49 CE se opune unei legislații naționale în temeiul căreia autorizația operatorului unic este prelungită fără cerere de ofertă, cu excepția situației în care o astfel de prelungire răspunde unui interes esențial în sensul articolelor 45 CE și 46 CE sau unei cerințe imperative de interes general în sensul jurisprudenței și este conformă principiului proporționalității. Este de competența instanței naționale să stabilească dacă aceasta este situația.”