Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

24 ianuarie 2013 *

„Articolele 43 CE și 49 CE — Reglementare națională care acordă un drept exclusiv pentru desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unei singure întreprinderi, având forma juridică a unei societăți pe acțiuni cotate la bursă — Publicitatea pentru jocurile de noroc și extinderea în alte state membre ale Uniunii Europene — Control exercitat de stat”

În cauzele conexate C-186/11 și C-209/11,

având ca obiect cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), prin deciziile din 21 ianuarie 2011, primite de Curte la 20 aprilie 2011 și, respectiv, la 4 mai 2011, în procedurile

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet Plc (C-209/11)

împotriva

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

cu participarea:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul L. Bay Larsen, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a patra, domnul J.-C. Bonichot, doamnele C. Toader (raportor) și A. Prechal și domnul E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,

grefier: doamna L. Hewlett, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 iunie 2012,

* Limba de procedură: greaca.

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Stanleybet International Ltd, de G. Dellis, de P. Kakouris și de G. Troufakos, dikigoroi, precum și de R. A. Jacchia, de I. Picciano, de A. Terranova și de D. Agnello, avvocati;

— pentru William Hill Organization Ltd și William Hill Plc, de G. A. Antonakopoulos, dikigoros;

— pentru Sportingbet plc, de S. Alexandris și de P. Anestis, dikigoroi;

— pentru Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon și pentru Ypourgos Politismou, de S. Detsis, în calitate de agent;

— pentru Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), de G. Gerapetritis și de G. Ganotis, dikigoroi;

— pentru guvernul elen, de G. Papadaki și de E.-M. Mamouna, precum și de E. Synoikis și de I. Bakopoulos, în calitate de agenți;

— pentru guvernul belgian, de M. Jacobs și de L. Van den Broeck, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck, advocaat;

— pentru guvernul polonez, de D. Lutostańska, precum și de P. Kucharski și de M. Szpunar, în calitate de agenți;

— pentru guvernul portughez, de A. Silva Coelho, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de M. Patakia și de I. Rogalski, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 20 septembrie 2012,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii între, primul (C-186/11), Stanleybet International Ltd (denumită în continuare „Stanleybet”), precum și William Hill Organization Ltd și William Hill plc (denumite în continuare împreună „William Hill”) și, al doilea (C-209/11), Sportingbet plc (denumită în continuare „Sportingbet”), pe de o parte, și Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ministrul economiei și finanțelor) și Ypourgos Politismou (ministrul culturii), pe de altă parte, cu privire la refuzul tacit opus de autoritățile elene cererilor formulate de Stanleybet, de William Hill și de Sportingbet prin care acestea solicitau să fie autorizate să presteze servicii de pariuri în Grecia, Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (denumit în continuare „OPAP”) fiind intervenient în fiecare dintre aceste litigii.

Cadrul juridic

Dreptul elen

Legea 2433/1996

3 Rezultă din expunerea de motive a Legii 2433/1996 (FEK A' 180), care a instituit monopolul statului în domeniul organizării jocurilor de noroc, că principalul obiectiv al acestei legislații este anihilarea pariurilor ilegale, care „în ultimii ani au îmbrăcat forma unei epidemii [în Grecia]", în timp ce nevoia de a crește fondurile pentru sport constituie un obiectiv accesoriu. În plus, expunerea de motive subliniază că „se consideră necesară impunerea unui bilet pentru toate tipurile de pariuri [...] în vederea sporirii [în Grecia] a anihilării pariurilor ilegale, care, printre altele, au efectul direct al exportului de devize, deoarece societățile care organizează în prezent jocuri ilegale în Grecia cooperează cu societăți străine și totodată organizează astfel de pariuri pe seama acestora".

4 Articolele 2 și 3 din legea menționată sunt redactate după cum urmează:

„Articolul 2

1. Prin decret prezidențial [...], se va autoriza emiterea biletelor pentru pariuri cu «câștiguri fixe sau variabile» pentru toate tipurile de sporturi individuale sau de echipă și cu privire la evenimente a căror natură este propice pariurilor [...]. [OPAP] se desemnează ca operator al biletului respectiv [...]

2. Organizarea neautorizată de pariuri [...] se pedepsește cu închisoarea [...]

Articolul 3

1. Costurile anuale cu publicitatea jocurilor de noroc [...] pe care OPAP le organizează sau pe care urmează să le organizeze în viitor se împart proporțional între OPAP și celelalte organisme care participă la drepturile care decurg din fiecare joc OPAP [...]

5. OPAP va fi îndrituită să utilizeze gratuit până la 10 % din spațiul de publicitate existent pe stadioanele și în sălile sportive naționale, municipale și comunale pentru panouri publicitare privind produsele sale [...]"

Decretul prezidențial 228/1999

5 Articolele 1 și 2 din Decretul prezidențial 228/1999 (FEK A' 193) prevăd:

„Articolul 1

Se constituie o societate pe acțiuni denumită [OPAP]. [...] Societatea este de interes public, funcționând potrivit principiilor de gestiune privată. [...]

Articolul 2

1. [OPAP] are ca obiect:

a) organizarea, funcționarea și desfășurarea, fie direct, fie în colaborare cu terți, de pariuri cu privire la meciuri de fotbal, precum și a oricăror alte jocuri de noroc pe care consiliul de administrație decide să le organizeze în viitor, în întreaga țară și în străinătate, în numele statului elen [...];

b) gestionarea acestor jocuri și a celor care vor fi organizate în viitor este de competența exclusivă a societății [OPAP], în numele statului elen [...]”

Legea 2843/2000

6 Articolul 27 din Legea 2843/2000 (FEK A’ 219), astfel cum a fost modificată prin Legea 2912/2001 (FEK A’ 94, denumită în continuare „Legea 2843/2000”), are următorul cuprins:

„1. Statul poate pune la dispoziția investitorilor, prin intermediul Bursei de Valori din Atena, o cotă care nu depășește 49 % din capitalul social al [OPAP].

2.

a) Prin contractul încheiat între statul elen, reprezentat de ministrul finanțelor și de cel al culturii, responsabil pentru sport [...], și OPAP, se atribuie societății OPAP dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea, pentru o perioadă de douăzeci (20) de ani, a jocurilor pe care aceasta le gestionează în prezent, conform dispozițiilor în vigoare, precum și a jocurilor «Bingo Lotto», «Kino» [...]

b) Prin decizia consiliului de administrație al OPAP, aprobată de ministrul finanțelor și de cel al culturii, responsabil pentru sport, este emis un regulament privind organizarea fiecărui joc al OPAP, în care sunt reglementate aspectele privind obiectul jocurilor, organizarea lor în general și funcționarea acestora, condițiile financiare în care se desfășoară și în special cotele care sunt plătite jucătorilor sub formă de câștiguri, cotele pentru fiecare categorie de câștigători, prețul pe coloană și procentele datorate agenților. [...]

c) În contractul menționat la alineatul 2 litera a) de mai sus sunt stabilite condițiile de exercitare de către OPAP a dreptului prevăzut la acest alineat și a eventualei reînnoiri a acestuia, indemnizația pentru atribuirea acestui drept, modalitățile de încasare a acesteia, obligațiile specifice ale OPAP, în special cele care decurg din principiile transparenței în procedurile urmate în desfășurarea jocurilor și de protecție a ordinii sociale și a jucătorilor [...]

9.

a) În cazurile în care legea autorizează organizarea unui joc nou, în afara celor prevăzute la alineatul 2 litera a) de mai sus, se înființează [...] o comisie specială care are sarcina de a stabili termenii și condițiile și de a fixa indemnizația pentru atribuirea către OPAP a organizării jocului. [...] În cazul în care OPAP refuză să își asume organizarea jocului, aceasta va putea fi asumată de stat. În cazul în care se permite ca organizarea unui anumit joc să fie atribuită unui terț, indemnizația nu poate fi mai mică decât cea propusă societății OPAP. În special, orice joc privind evenimente sportive va putea fi organizat în viitor numai de OPAP.”

Legea 3336/2005

7 Articolul 14 alineatul 1 din Legea 3336/2005 (FEK A’ 96) a modificat articolul 27 din Legea 2843/2000, care prevede de acum înainte următoarele:

„[S]tatul poate pune la dispoziția investitorilor, prin intermediul Bursei de Valori din Atena, o cotă care nu depășește 66 % din capitalul social al [OPAP]. Cota de participare a statului la capitalul social al OPAP nu poate fi mai mică de 34 %.”

Legea 3429/2005

8 Reiese de la articolul 20 din Legea 3429/2005 (FEK A' 314) că dreptul statului de a numi majoritatea membrilor consiliului de administrație a fost abrogat.

Litigiile principale și întrebările preliminare

9 Stanleybet, William Hill și Sportingbet sunt societăți al căror sediu social este stabilit în Regatul Unit, unde dețin autorizația de a organiza jocuri de noroc.

10 Astfel cum rezultă din deciziile de trimitere, în Grecia, prin Legile 2433/1996 și 2843/2000, precum și prin contractul încheiat între OPAP și statul elen în anul 2000, dreptul exclusiv de desfășurare, gestionare, organizare și funcționare a jocurilor de noroc și al biletelor de pariuri cu câștiguri fixe sau variabile a fost atribuit pentru o perioadă de douăzeci de ani societății OPAP, respectiv până în anul 2020.

11 OPAP, inițial o întreprindere publică deținută în proporție de 100 % de statul elen, a fost transformată în societate pe acțiuni în anul 1999 și a fost cotată la Bursa din Atena în anul 2001, statul păstrând, ca urmare a acestei intrări la bursă, 51 % din capitalul social al OPAP.

12 În anul 2005, statul a decis să devină acționar minoritar, nepăstrând decât 34 % din acțiunile OPAP. De la intrarea în vigoare a Legii 3336/2005, chiar dacă statul elen nu mai păstra decât o participare minoritară la capitalul OPAP, el dispunea totuși de dreptul de a numi majoritatea membrilor consiliului de administrație al acestei societăți. Acest drept i-a fost retras prin articolul 20 din Legea 3429/2005, în măsura în care această prerogativă era contrară Legii codificate 2190/1920 referitoare la societățile pe acțiuni (FEK A' 37), această lege prevăzând că membrii consiliului de administrație al societăților pe acțiuni sunt aleși exclusiv de adunarea generală.

13 Statul elen a continuat totuși să exercite o supraveghere asupra OPAP, în special prin aprobarea regulamentelor referitoare la activitatea sa și prin supervizarea procedurii de organizare a jocurilor. Cu toate acestea, potrivit opiniei majoritare a consilierilor instanței de trimitere, OPAP este supravegheată doar în mod superficial de către stat.

14 OPAP și-a extins activitatea atât în Grecia, cât și în străinătate. Astfel, la 31 martie 2005, OPAP înființase deja 206 agenții în Cipru, pe baza unui acord greco-cipriot în materie. În plus, în vederea dezvoltării activităților sale în Cipru, OPAP a constituit în anul 2003 societatea OPAP Kyprou și în anul 2004 societatea OPAP International.

15 Este cert că OPAP stabilește cuantumul maximal al mizei, precum și al câștigului pe bilet, iar nu pe jucător, și că, în ceea ce privește publicitatea jocurilor de noroc pe care le organizează, ea beneficiază de condiții preferențiale, întrucât are dreptul de a utiliza cu titlu gratuit până la 10 % din spațiile destinate publicității pe stadioanele și în sălile sportive naționale, municipale și comunale.

16 La 25 noiembrie 2004, Stanleybet a introdus o acțiune la instanța de trimitere, vizând anularea refuzului tacit al autorităților elene de a-i admite cererea privind autorizația de a organiza pariuri sportive pe teritoriul elen. Alte două acțiuni cu un obiect similar au fost introduse la instanța de trimitere de William Hill, la 18 iulie 2007, și de Sportingbet, la 5 ianuarie 2007, aceasta din urmă solicitând și autorizația de a organiza jocurile de noroc existente deja pe piața greacă. Societății OPAP i s-a încuviințat cererea de intervenție în aceste proceduri.

17 În opinia majoritară a consilierilor instanței de trimitere, reglementarea națională în discuție în litigiile principale, care atribuie OPAP o situație de monopol, nu poate fi considerată justificată din perspectiva articolelor 43 CE și 49 CE. Ei apreciază că reglementarea națională aflată la originea acestei situații nu

își găsește justificarea în necesitatea reducerii ofertei de jocuri de noroc în mod coerent și eficace și a limitării activităților legate de acestea. O asemenea restricție nu ar fi justificată nici prin obiectivul declarat de combatere a criminalității legate de jocurile de noroc, din moment ce, în conformitate cu opinia majoritară a consilierilor instanței de trimitere, extinderea sectorului jocurilor de noroc în Grecia nu poate fi calificată drept controlată.

18 Potrivit opiniei minoritare a consilierilor instanței de trimitere, situația de monopol instituită de reglementarea națională în discuție în litigiile principale este justificată din perspectiva articolelor 43 CE și 49 CE, deoarece obiectivul principal urmărit de această reglementare nu este necesitatea reducerii ofertei de jocuri de noroc, ci combaterea criminalității legate de acestea din urmă, obiectiv care este urmărit datorită unei politici de extindere controlată a sectorului jocurilor de noroc.

19 În aceste condiții, Symvoulio tis Epikrateias a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Este compatibilă cu dispozițiile articolelor 43 CE și 49 CE o legislație națională care, în scopul de a limita oferta de jocuri de noroc, atribuie dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unei singure întreprinderi, înființată ca societate pe acțiuni și cotată la bursă, în special în cazul în care această întreprindere face și publicitate jocurilor de noroc pe care le organizează, își extinde activitatea în alte state, jucătorii participă liber, iar valoarea maximă a pariului și a câștigului este stabilită pentru fiecare bilet în parte, iar nu pentru fiecare jucător?

2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, este compatibilă cu articolele 43 CE și 49 CE o legislație națională care, urmărind în sine combaterea criminalității prin exercitarea unui control asupra întreprinderilor din domeniul în cauză pentru a garanta că astfel de activități se desfășoară exclusiv în cadrul unor circuite controlate, atribuie dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unei singure întreprinderi, chiar în cazul în care această atribuire are ca efect paralel extinderea nelimitată a ofertei respective? Sau, pentru ca această restricție să fie considerată adecvată în vederea îndeplinirii obiectivului de combatere a criminalității, este în orice caz necesar ca extinderea ofertei să fie oricum controlată, cu alte cuvinte, să nu depășească limitele necesare atingerii acestui obiectiv? În cazul în care această extindere trebuie să fie oricum controlată, dintr-o asemenea perspectivă, poate fi considerată controlată în cazul în care în acest domeniu se atribuie un drept exclusiv unei entități care are caracteristicile enumerate în cuprinsul primei întrebări preliminare? În sfârșit, în cazul în care se consideră că atribuirea dreptului exclusiv în cauză duce la o extindere controlată a ofertei de jocuri de noroc, atribuirea acestui drept unei singure întreprinderi depășește ceea ce este necesar, în sensul că același obiectiv poate fi urmărit în mod util și prin atribuirea acestui drept mai multor întreprinderi?

3) În cazul în care, referitor la cele două întrebări preliminare de mai sus, se consideră că atribuirea, potrivit dispozițiilor naționale în discuție, a unui drept exclusiv pentru desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc nu este compatibilă cu articolele 43 CE și 49 CE:

a) se poate admite, în temeiul acestor dispoziții din tratat, ca autoritățile naționale să nu examineze, o perioadă tranzitorie necesară pentru adoptarea dispozițiilor compatibile cu Tratatul CE, cererile privind inițierea unor astfel de activități prezentate de persoane stabilite în alte state membre?

b) în cazul unui răspuns afirmativ, pe baza căror criterii se stabilește întinderea acestei perioade tranzitorii?

c) dacă nu se admite o perioadă tranzitorie, care sunt criteriile pe baza cărora autoritățile naționale trebuie să evalueze cererile respective?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima și la a doua întrebare

20 Prin intermediul primelor două întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, precum cea în discuție în litigiile principale, care acordă dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unui organism unic, în măsura în care, deși obiectivul reglementării naționale este fie de a limita oferta de jocuri de noroc, fie de a favoriza combaterea criminalității legate de jocurile de noroc, întreprinderea căreia i s-a conferit acest drept exclusiv duce o politică comercială de extindere.

21 Este cert că o reglementare a unui stat membru precum cea descrisă de instanța de trimitere constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 49 CE sau în calea libertății de stabilire garantate de articolul 43 CE, întrucât consacră monopolul OPAP și interzice unor prestatori precum Stanleybet, William Hill și Sportingbet, stabiliți într-un alt stat membru, să ofere jocuri de noroc pe teritoriul elen (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, Rep., p. I-8069, punctul 68 și jurisprudența citată).

22 Se impune totuși a aprecia dacă o asemenea restricție poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii justificate de motive de ordine publică, de siguranță publică și de sănătate publică, prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE, aplicabile și în materia liberei prestări a serviciilor în temeiul articolului 55 CE, sau în ce măsură poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (Hotărârea din 19 iulie 2012, Garkalns, C-470/11, punctul 35 și jurisprudența citată).

23 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, restricțiile activităților de jocuri de noroc pot fi justificate prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc (Hotărârea Garkalns, citată anterior, punctul 39 și jurisprudența citată).

24 În această privință, Curtea a statuat în mod repetat că reglementarea jocurilor de noroc face parte dintre domeniile în care există divergențe considerabile de ordin moral, religios și cultural între statele membre. În lipsa unei armonizări comunitare în materie, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze în aceste domenii, potrivit propriei scări de valori, cerințele pe care le presupune protecția intereselor în cauză (Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 57 și jurisprudența citată).

25 În speță, în ceea ce privește obiectivele declarate ca fiind urmărite de reglementarea în discuție în litigiile principale, respectiv limitarea ofertei de jocuri de noroc și combaterea criminalității legate de aceste jocuri prin canalizarea acestora în cadrul unei extinderi controlate, este necesar să se amintească că aceste obiective sunt printre cele recunoscute de jurisprudență ca fiind de natură să justifice restricții privind libertățile fundamentale în sectorul jocurilor de noroc (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 februarie 2012, Costa și Cifone, C-72/10 și C-77/10, punctul 61 și jurisprudența citată).

26 Cu toate acestea, identificarea obiectivelor care sunt efectiv urmărite de reglementarea națională este, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, de competența instanței de trimitere (Hotărârea din 15 septembrie 2011, Dickinger și Ömer, C-347/09, Rep., p. I-8185, punctul 51).

27 Pe de altă parte, trebuie amintit că restricțiile pe care statele membre le impun trebuie să îndeplinească cerințele de proporționalitate și de nediscriminare care reies din jurisprudența Curții. Astfel, o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctele 59-61 și jurisprudența citată).

28 Simplul fapt că un stat membru a optat pentru un sistem de protecție diferit de cel al altui stat membru nu poate influența în niciun mod evaluarea proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure (Hotărârea din 12 iulie 2012, HIT și HIT LARIX, C-176/11, punctul 25 și jurisprudența citată).

29 Un stat membru care urmărește să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat poate considera, în consecință, în mod întemeiat, după cum a admis în jurisprudența sa Curtea, că numai acordarea de drepturi exclusive unui organism unic supus unui control strict din partea autorităților publice este de natură să le permită să controleze riscurile legate de sectorul jocurilor de noroc și să urmărească obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de joc într-un mod suficient de eficace (a se vedea Hotărârea din 30 iunie 2011, Zeturf, C-212/08, Rep., p. I-5633, punctul 41).

30 Cu condiția de a respecta cerința proporționalității sus-menționate, autoritățile publice naționale pot astfel considera că faptul că, în calitate de controlor al organismului care deține monopolul, vor dispune de mijloace adiționale care să le permită să influențeze conduita acestuia, în afara mecanismelor regulatoare și de supraveghere legale, este de natură să le asigure un control mai bun al ofertei de jocuri de noroc și garanții mai bune de eficacitate în punerea în aplicare a politicii lor decât în cazul exercitării acestor activități de către operatori privați în situație de concurență, chiar dacă aceștia din urmă ar depinde de un sistem de autorizare și ar fi supuși unui regim de control și de sancțiuni (Hotărârea Zeturf, citată anterior, punctul 42).

31 În ceea ce privește primul obiectiv, referitor la limitarea ofertei jocurilor de noroc, astfel cum a fost menționat la punctul 25 din prezenta hotărâre, revine instanțelor naționale obligația de a se asigura, în special având în vedere modalitățile concrete de aplicare a reglementării restrictive vizate, că aceasta îndeplinește cu adevărat rolul de a reduce ocaziile de a juca și de a limita activitățile în acest domeniu în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea Garkalns, citată anterior, punctul 44 și jurisprudența citată).

32 În acest context, instanța de trimitere este în special îndrituită să țină cont de diferitele elemente care caracterizează cadrul de reglementare al OPAP și modul în care acest organism funcționează în practică, elemente evidențiate în decizia de trimitere, precum faptul că OPAP ar dispune de anumite drepturi și privilegii în ceea ce privește publicitatea efectuată pentru jocurile de noroc pe care le organizează sau, încă, faptul că miza maximă ar fi fixată pe bilet de joc, iar nu pe jucător. Revine totuși instanței menționate competența de a stabili dacă asemenea elemente și oricare altele care s-ar dovedi pertinente din această perspectivă sunt de natură să conducă la concluzia că reglementarea în discuție în litigiile principale nu îndeplinește cerințele amintite la punctul anterior din prezenta hotărâre.

33 În ceea ce privește al doilea obiectiv, referitor la combaterea criminalității legate de jocurile de noroc, revine în egală măsură instanței de trimitere competența de a verifica, în special în lumina evoluției pieței jocurilor de noroc la nivel național, dacă controlul statal la care sunt supuse activitățile întreprinderii care deține monopolul este efectiv pus în aplicare în urmărirea coerentă și sistematică a obiectivelor vizate prin instituirea sistemului de exclusivitate în favoarea unei asemenea întreprinderi (a se vedea în acest sens Hotărârea Zeturf, citată anterior, punctul 62 și jurisprudența citată).

34 În această privință, trebuie amintit că caracterul efectiv al acestui control statal trebuie să fie apreciat de instanța de trimitere ținând cont de faptul că o măsură atât de restrictivă precum un monopol trebuie, între altele, să fie supusă unui control strict din partea autorităților publice (a se vedea în acest sens Hotărârea Zeturf, citată anterior, punctul 58).

35 Astfel, deși anumite elemente evidențiate în decizia de trimitere, în special faptul că OPAP este o societate pe acțiuni cotată la bursă și aprecierea potrivit căreia OPAP nu ar fi supravegheată decât în mod superficial de statul elen, par de natură a sugera că ar fi posibil să nu fie îndeplinite cerințele amintite la punctele 33 și 34 din prezenta hotărâre, revine totuși instanței de trimitere competența de a aprecia dacă aceasta este situația în speță, ținând cont de elementele amintite și de oricare altele care s-ar dovedi pertinente din această perspectivă.

36 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la primele două întrebări preliminare că articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care acordă dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unui organism unic atunci când, pe de o parte, această reglementare nu îndeplinește cu adevărat rolul de a reduce ocaziile de a juca și de a limita activitățile în acest domeniu în mod coerent și sistematic și, pe de altă parte, nu este asigurat un control strict, doar în măsura necesară combaterii criminalității legate de aceste jocuri, din partea autorităților publice asupra extinderii domeniului jocurilor de noroc, aspecte care trebuie verificate de instanța de trimitere.

Cu privire la prima și la a doua parte ale celei de a treia întrebări

37 Potrivit primei părți a celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle, în esență, dacă, în caz de incompatibilitate a reglementării naționale în materia organizării de jocuri de noroc cu dispozițiile din tratat referitoare la libera prestare a serviciilor și la libertatea de stabilire, autoritățile naționale se pot abține o perioadă tranzitorie să se pronunțe asupra unor cereri, precum cele din cauza principală, privind atribuirea autorizațiilor în domeniul jocurilor de noroc.

38 Curtea a statuat deja în această privință că, având în vedere supremația dreptului Uniunii direct aplicabil, o reglementare națională referitoare la un monopol public în domeniul jocurilor de noroc care, potrivit constatărilor unei instanțe naționale, conține restricții incompatibile cu libertatea de stabilire și cu libera prestare a serviciilor, întrucât restricțiile respective nu contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic, nu poate continua să se aplice o perioadă tranzitorie (Hotărârea din 8 septembrie 2010, Winner Wetten, C-409/06, Rep., p. I-8015, punctul 69).

39 În consecință, trebuie să se răspundă la prima parte a celei de a treia întrebări că, în caz de incompatibilitate a reglementării naționale în materia organizării de jocuri de noroc cu dispozițiile din tratat referitoare la libera prestare a serviciilor și la libertatea de stabilire, autoritățile naționale nu se pot abține o perioadă tranzitorie să se pronunțe asupra unor cereri, precum cele în discuție în litigiile principale, privind atribuirea unor autorizații în domeniul jocurilor de noroc.

40 Având în vedere răspunsul dat la prima parte a celei de a treia întrebări, nu este necesar să se analizeze a doua parte a acesteia.

Cu privire la a treia parte a celei de a treia întrebări

41 Potrivit celei de a treia părți a celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește, în esență, să se stabilească, ținând seama de răspunsurile date la întrebările precedente, criteriile pe baza cărora autoritățile naționale competente trebuie să examineze cererile de autorizație precum cele în discuție

în litigiile principale și care sunt consecințele care trebuie desprinse dintr-un eventual refuz de acordare a unei perioade tranzitorii în ceea ce privește soluționarea procedurii de examinare a unor asemenea cereri de autorizație.

42 Rezultă, desigur, din cuprinsul punctului 38 din prezenta hotărâre, că principiul supremației dreptului Uniunii direct aplicabil se opune acordării în speță a unei perioade tranzitorii.

43 Rămâne totuși de stabilit dacă eventuala constatare a incompatibilității reglementării naționale în cauză cu articolele 43 CE și 49 CE însoțită de un refuz de acordare a unei perioade tranzitorii sunt de natură să constrângă autoritățile naționale să emită autorizațiile solicitate, precum cele în discuție în cauza principală, la capătul procedurii de examinare.

44 În această privință, trebuie amintit că, în domeniul specific al organizării jocurilor de noroc, autoritățile naționale beneficiază de o putere de apreciere suficientă pentru a determina cerințele pe care le implică protecția consumatorilor și a ordinii sociale și, atât timp cât condițiile stabilite prin jurisprudența Curții sunt, pe de altă parte, respectate, revine fiecărui stat membru competența să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să se interzică în totalitate sau în parte ori numai să se restrângă activitățile legate de jocuri și de pariuri, prevăzându-se în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte (a se vedea Hotărârea Garkalns, citată anterior, punctul 38 și jurisprudența citată).

45 Este de asemenea cert că, spre deosebire de instituirea unei concurențe libere și nedenaturate în interiorul unei piețe tradiționale, aplicarea unei asemenea concurențe pe piața foarte specifică a jocurilor de noroc, cu alte cuvinte, între mai mulți operatori care ar fi autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc, este susceptibilă să genereze un efect cauzator de prejudicii, legat de faptul că acești operatori ar fi înclinați să rivalizeze în inventivitate pentru a-și face oferta mai atractivă decât cea a concurenților lor și, în acest mod, să majoreze cheltuielile consumatorilor legate de joc, precum și riscurile de dependență ale acestora din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 58).

46 Prin urmare, este necesar să se constate că refuzul de acordare a unei perioade tranzitorii în caz de incompatibilitate a reglementării naționale cu articolele 43 CE și 49 CE nu determină în mod necesar obligația statului membru în cauză de a liberaliza piața jocurilor de noroc dacă ar aprecia că o asemenea liberalizare contravine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care acest stat membru înțelege să îl asigure. Astfel, în stadiul actual al dreptului Uniunii, o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile din tratat, supunându-l în special unui control efectiv și strict din partea autorităților publice, rămâne la îndemâna statelor membre.

47 În orice caz, dacă statul membru în cauză ar aprecia că o reformă a monopolului existent pentru a-l face compatibil cu dispozițiile din tratat nu poate fi luată în considerare și că liberalizarea pieței jocurilor de noroc corespunde mai bine nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care înțelege să îl asigure, el va fi obligat să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolele 43 CE și 49 CE, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau de naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea Costa și Cifone, citată anterior, punctul 54 și jurisprudența citată). Într-un asemenea caz, introducerea în acest stat membru a unui regim de autorizare administrativă prealabilă în ceea ce privește oferta anumitor tipuri de jocuri de noroc trebuie întemeiată pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans, astfel încât să limiteze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rep., p. I-8149, punctul 90, și Hotărârea Costa și Cifone, citată anterior, punctul 56 și jurisprudența citată).

48 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se răspundă la a treia parte a celei de a treia întrebări că, în împrejurări precum cele din cauzele principale, autoritățile naționale competente pot aprecia cererile de autorizații de organizare a jocurilor de noroc care le sunt prezentate în funcție de nivelul de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care înțeleg să îl asigure, însă pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

1) **Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiile principale, care acordă dreptul exclusiv privind desfășurarea, gestionarea, organizarea și funcționarea jocurilor de noroc unui organism unic atunci când, pe de o parte, această reglementare nu îndeplinește cu adevărat rolul de a reduce ocaziile de a juca și de a limita activitățile în acest domeniu în mod coerent și sistematic și, pe de altă parte, nu este asigurat un control strict, doar în măsura necesară combaterii criminalității legate de aceste jocuri, din partea autorităților publice asupra extinderii domeniului jocurilor de noroc, aspecte care trebuie verificate de instanța de trimitere.**

2) **În caz de incompatibilitate a reglementării naționale în materia organizării de jocuri de noroc cu dispozițiile din tratat referitoare la libera prestare a serviciilor și la libertatea de stabilire, autoritățile naționale nu se pot abține o perioadă tranzitorie să se pronunțe asupra unor cereri, precum cele în discuție în litigiile principale, privind atribuirea unor autorizații în domeniul jocurilor de noroc.**

3) **În împrejurări precum cele din cauzele principale, autoritățile naționale competente pot aprecia cererile de autorizații de organizare a jocurilor de noroc care le sunt prezentate în funcție de nivelul de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care înțeleg să îl asigure, însă pe baza unor criterii obiective și nediscriminatorii.**

Semnături