CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 4 martie 2010[1]

I — Introducere

1. Într-un sector nearmonizat precum cel al jocurilor, în care fiecare dintre statele membre are o reglementare diferită, al cărei sigur element comun este existența unor măsuri menite să controleze dezvoltarea activității, marea încercare cu care se confruntă instanța comunitară este aceea de a găsi un teren comun care să permită o anumită respectare a libertăților consacrate de tratatul CE.

2. Impactul noilor tehnologii face această problemă juridică mult mai complexă. Datorită noilor mijloace de comunicare, amatorii de jocuri nu mai trebuie să se deplaseze la un cazinou sau la o casă de jocuri, întrucât au posibilitatea să joace de la propriul domiciliu prin intermediul internetului sau al telefonului mobil. Mai mult, acest tip de jocuri online nu cunoaște frontiere. Jucătorii nu mai sunt limitați la oferta de jocuri de noroc disponibilă în propriul stat membru întrucât au acces la operatori străini, dintre care unii sunt stabiliți în Uniunea Europeană, iar alții în afara acesteia. Problema jocului transfrontalier este una de actualitate și operatorii care își pun la dispoziție serviciile pe internet au îndoieli în ceea ce privește problema dacă statul membru de destinație are sau nu are dreptul să interzică activitățile lor.

3. Cu toate acestea, problemele nu se limitează la domeniul jocurilor de noroc online. Existența unui monopol de stat pentru anumite jocuri de noroc sau restricțiile privind obținerea de licențe sunt de asemenea susceptibile să aducă atingere libertății de stabilire și liberei prestări a serviciilor. În consecință, pentru Curte, se pune din nou problema unei eventuale justificări a unor astfel de regimuri restrictive.

4. Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ din landul Schleswig-Holstein) (Germania) supune atenției Curții unele dintre aceste probleme în sensul noii reglementări adoptate de landuri privind loteriile și pariurile sportive ulterior hotărârii pronunțate de

1 — Limba originală: franceza.

Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) din 28 martie 2006 [2].

5. Cazul în speță are o legătură evidentă cu cauzele conexate Stoß și alții [3], deși acestea se înscriu în cadrul legislației naționale anterioare hotărârii sus-menționate. Faptul că problemele ridicate în aceste cauze sunt similare și că atenția pentru economia procedurală trebuie să ne preocupe în permanență ne determină, așadar, să facem trimitere la expunerea mai detaliată existentă în concluziile noastre redactate în cauzele conexate Stoß și alții pentru multe elemente ale prezentei cauze.

II — Cadrul juridic

A — *Reglementarea Uniunii*

6. Sectorul jocurilor de noroc nu a făcut, până în prezent, obiectul unei armonizări în dreptul Uniunii. Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne [4] le exclude în mod expres din domeniul său de aplicare. Potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (h) din această directivă:

„Prezenta directivă nu se aplică pentru următoarele activități:

[...]

(h) activitățile de jocuri de noroc [a se citi «jocuri pe bani»] care presupun pariuri cu o miză cu valoare pecuniară în jocuri de noroc, inclusiv loterie, jocuri de cazinou și tranzacții referitoare la pariuri."

7. Această lipsă în dreptul derivat presupune obligația de a recurge la dreptul primar și, în special în ceea ce privește prezenta cauză, la articolul 49 CE care prevede la primul paragraf că „sunt interzise restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor".

2 — BVerfG, 1 BvR 1054/01.

3 — Cauzele C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07, C-410/07, aflate pe rolul Curții, în care am prezentat concluziile noastre în aceeași zi.

4 — JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

B — *Reglementarea germană*

8. În Germania, competențele în materie de jocuri sunt partajate între statul federal și landuri. În marea majoritate a landurilor, există un monopol regional pentru organizarea de pariuri sportive și de loterii, în timp ce exploatarea jocurilor de tip slot-machine și de cazinouri este încredințată operatorilor privați autorizați în mod legal.

1. Dreptul federal

9. Articolul 284 din Codul penal german (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB") prevede:

„(1) Fapta persoanei care organizează sau desfășoară în mod public un joc de noroc fără a deține autorizația administrativă ori care furnizează instalațiile necesare în acest scop se pedepsește cu închisoare de până la doi ani sau cu amendă.

[...]

(3) Fapta persoanei care, în cazurile menționate la alineatul (1), acționează

1. în mod profesionist [...]

[...] se pedepsește cu închisoare de la trei luni la cinci ani.

[...]"

10. Competența de a stabili condițiile în care pot fi eliberate autorizațiile menționate la articolul 284 din StGB aparține landurilor, excepție făcând pariurile legate de concursurile hipice oficiale și de jocurile de tip slot-machine. Organizarea celor dintâi poate fi autorizată în temeiul Legii privind pariurile pe curse și loteriile (Rennwett- und Lotteriegesetz, denumită în continuare „RWLG"), iar instalarea și exploatarea celor din urmă, în temeiul Codului privind exercitarea de profesii artizanale, comerciale și industriale (Gewerbeordnung, denumită în continuare „GewO").

11. Referitor la autorizarea pariurilor pe cursele de cai, articolul 1 din RWLG prevede:

„(1) Asocierea care dorește să exploateze o întreprindere de pariuri mutuale cu ocazia curselor publice de cai sau a altor concursuri publice de performanțe hipice trebuie să dețină o autorizație din partea autorităților competente potrivit dreptului landului.

[…]

(3) Autorizația nu poate fi eliberată decât asocierilor care garantează că veniturile acestora sunt destinate exclusiv dezvoltării creșterii cailor pe teritoriul landului."

12. Articolul 2 alineatul (1) din RWLG prevede:

„Persoana care dorește să încheie, ca act de comerț, pariuri pe concursurile publice de performanțe hipice sau să intermedieze astfel de pariuri (bookmakers) trebuie să dețină o autorizație din partea autorităților competente potrivit dreptului landului."

2. Hotărârea pronunțată de Bundesverfassungsgericht la 28 martie 2006

13. La 28 martie 2006, Bundesverfassungsgericht a pronunțat o hotărâre [5] prin care a declarat monopolul pe pariurile sportive din landul Bavaria incompatibil cu dreptul fundamental privind libertatea de a exercita o activitate prevăzut la articolul 12 din Constituție, în măsura în care structura juridică, modalitățile de comercializare și prezentarea acestui monopol nu ar avea drept scop contribuirea în mod consecvent și activ la obiectivul reducerii pasiunii pentru joc și al luptei împotriva dependenței.

14. Această hotărâre, care se referea la landul Bavaria, poate fi totuși extinsă și în cazul monopolurilor asupra pariurilor sportive având aceleași caracteristici existente în alte landuri. Instanța constituțională a acordat legiuitorilor competenți o perioadă tranzitorie, care expira la 31 decembrie 2007, pentru a restructura monopolul în cauză în scopul de a introduce un minim de coerență cu obiectivul combaterii dependenței [6].

3. Dreptul landurilor

a) GlüStV

15. Acordul de stat privind jocurile de noroc în Germania (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, denumit în continuare „GlüStV"), aplicabil de la 1 ianuarie 2008, reprezintă noul cadru uniform creat

5 — Citată anterior.

6 — BVerfG, 1 BvR 1054/01, punctul 148 și urm., în care această instanță precizează condițiile impuse pentru alinierea – din punct de vedere normativ și organizațional – a monopolului asupra pariurilor la Legea fundamentală.

de landuri pentru reglementarea sectorului după pronunțarea Hotărârii Bundesverfassungsgericht, citată anterior [7].

16. Articolul 1 din GlüStV prevede obiectivele acestui acord încheiat de landuri:

„1. prevenirea dependenței de jocurile de noroc și de pariuri și crearea condițiilor pentru a lupta eficient împotriva dependenței,

2. limitarea ofertei de jocuri de noroc și canalizarea în mod organizat și controlat a instinctului de joc al populației, prevenind în special devierea spre jocurile de noroc neautorizate,

3. garantarea protecției minorilor și a jucătorilor,

4. asigurarea bunei desfășurări a jocurilor de noroc, protecția jucătorilor împotriva manevrelor dolosive și prevenirea criminalității legate de jocurile de noroc și care decurge din jocurile de noroc."

17. Conform articolului 10 din GlüStV, pentru atingerea acestor obiective, „landurile au obligația de a reglementa garantarea unei oferte suficiente de jocuri de noroc" (alineatul 1) și își pot asuma această sarcină „fie ele însele, fie prin intermediul persoanelor juridice de drept public sau al societăților de drept privat în care persoanele juridice de drept public au o participare directă sau indirectă decisivă" (alineatul 2).

18. Articolul 4 din GlüStV prevede că organizarea sau intermedierea jocurilor de noroc publice nu se poate realiza decât cu autorizație din partea autorităților competente ale landului respectiv (alineatul 1). Autorizația este refuzată dacă organizarea sau intermedierea contravine obiectivelor menționate la alineatul 1 și, eventual, dacă nu există un drept de a obține autorizația (alineatul 2).

19. Același articol interzice orice posibilitate de organizare sau de intermediere a jocurilor de noroc publice pe internet (alineatul 4). Cu toate acestea, articolul 25 din GlüStV, care conține o serie de dispoziții tranzitorii, prevede că landurile pot autoriza, pentru o perioadă maximă de un an de la data intrării în vigoare a GlüStV, organizarea sau intermedierea loteriilor pe internet, dacă nu există motive de refuz și dacă sunt îndeplinite anumite condiții suplimentare (excluderea garantată a minorilor și a jucătorilor neautorizați,

7 — GlüStV înlocuiește Acordul de stat privind loteriile în Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, denumit în continuare „LottStV"), care a intrat în vigoare la 1 iulie 2004.

limitarea mizelor la 1 000 de euro pe lună, interzicerea creditării și în special a participării interactive cu publicarea în timp real a rezultatelor).

b) Reglementarea landului Schleswig-Holstein

20. Legea landului Schleswig-Holstein de aplicare a GlüStV (Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, denumită în continuare „GlüStV AG") din 13 decembrie 2007 se aplică pentru organizarea, exploatarea sau intermedierea loteriilor și a pariurilor sportive, dar nu pentru exploatarea sau intermedierea pariurilor la cursele hipice publice (articolul 3). Potrivit articolului 4 alineatul 2 din GlüStV AG, landul își îndeplinește această obligație prin intermediul societății NordwestLotto Schleswig Holstein GmbH & Co. KG.

III — Acțiunea principală și întrebările preliminare

21. Carmen Media Group Ltd (denumită în continuare „Carmen Media") a obținut de la guvernul din Gibraltar, unde își are sediul această societate, o licență extrateritorială pentru jocuri de noroc, limitată la „remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking", care nu o autoriza, așadar, să organizeze pariuri decât în afara teritoriului Gibraltarului.

22. Carmen Media intenționa să ofere, prin internet, pariuri sportive în Germania și, în consecință, a adresat o cerere landului Schleswig-Holstein la 10 februarie 2006 în vederea constatării caracterului licit al acestei activități având în vedere licența deținută în Gibraltar sau, în subsidiar, în vederea eliberării unei autorizații potrivit dreptului național.

23. Întrucât i s-a respins cererea, Carmen Media a introdus, la 30 iunie 2006, o acțiune la Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht invocând faptul că monopolul de stat în materie de pariuri sportive contravine dreptului Uniunii, întrucât este incompatibil cu libera prestare a serviciilor prevăzută la articolul 49 CE.

24. În decizia de trimitere, Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht manifestă îndoieli majore cu privire la compatibilitatea reglementării germane privind jocurile cu dreptul comunitar și adresează Curții, în

temeiul articolului 234 CE, următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că invocarea liberei prestări a serviciilor presupune ca prestatorul de servicii să fie de asemenea autorizat, în conformitate cu dispozițiile statului membru în care își are sediul, să furnizeze serviciul în statul membru respectiv (în speță, limitarea licenței pentru jocuri de noroc din Gibraltar la «offshore bookmaking»)?

2) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unui monopol de stat în materia organizării de pariuri sportive și de loterii (care prezintă mai mult decât risc potențial scăzut), monopol motivat în esență prin lupta împotriva riscului de dependență de jocurile de noroc, în condițiile în care alte jocuri de noroc, care prezintă un risc potențial de dependență considerabil, pot fi furnizate, în același stat membru, de prestatori de servicii privați, iar diferitele acte normative privind, pe de o parte, pariurile sportive și loteriile și, pe de altă parte, alte jocuri de noroc sunt de competența legislativă distinctă a landurilor și a statului federal?

În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:

3) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care lasă acordarea unei autorizații pentru organizarea și intermedierea jocurilor de noroc la discreția autorității responsabile cu eliberarea autorizațiilor, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru acordarea autorizației?

4) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care interzice organizarea și intermedierea jocurilor publice de noroc pe internet, în special în cazul în care, în același timp, organizarea și intermedierea acestora online este permisă – fie și numai pentru o perioadă tranzitorie de un an –, cu condiția respectării dispozițiilor privind protecția minorilor și a jucătorilor, drept compensație în temeiul principiului echității, pentru ca doi operatori de jocuri având calitatea de comercianți, care au acționat până în prezent numai pe internet, să se poată adapta la modalitățile de comercializare autorizate de Acordul de stat?”

IV — Procedura în fața Curții de Justiție

25. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înregistrată la grefa Curții la 8 februarie 2008.

26. Reclamanta (Carmen Media) și pârâtul (landul Schleswig-Holstein) din acțiunea principală, precum și guvernele austriac, belgian, elen, german, olandez, norvegian și spaniol și Comisia Comunităților Europene au prezentat observații scrise.

27. În ședința care a avut loc la 8 decembrie 2009, reprezentanții Carmen Media, ai landului Schleswig-Holstein și ai Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, guvernele belgian, elen, german, italian, norvegian și portughez, precum și Comisia au prezentat observații orale.

V — Analiza primei întrebări preliminare

28. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 49 CE impune, pentru a se putea invoca dreptul la libera prestare a serviciilor, ca prestatorul de servicii să fie în măsură să își exercite activitatea și în statul membru gazdă, în conformitate cu legislația acestui stat.

29. Îndoiala apare din cauza faptului că întreprinderea Carmen Media ar fi obținut de la autoritățile din Gibraltar, unde aceasta își are sediul, o licență pentru jocurile de noroc limitată la „offshore bookmaking", altfel spus o licență extrateritorială, care i-ar permite să organizeze pariuri nu pe teritoriul Gibraltarului, ci doar – cel puțin teoretic – în străinătate.

30. Întrebat în ședință cu privire la acest aspect, reprezentantul Carmen Media a contestat că societatea avea, la momentul situației de fapt deduse judecății, interdicția de a organiza jocuri de noroc în Gibraltar. Or, din intervenția sa scrisă rezultă în mod clar că o astfel de restricție exista cu certitudine, dacă nu sub forma unei interdicții în sens strict, atunci sub forma unei limitări a domeniului său de activitate [8].

31. În același memoriu, Carmen Media precizează că această limitare [9] era cauzată exclusiv de motive fiscale, mai precis de faptul că optase pentru un regim fiscal deosebit de avantajos (așa-numitul „statut de societate scutită"), supus condiției de „a nu intra în raporturi comerciale cu persoane stabilite în Gibraltar" [10]. Aceasta susține de asemenea că restricția menționată nu urmărea protejarea cetățenilor din Gibraltar împotriva ofertei operatorilor de jocuri de noroc și că eliminarea sa ar fi fost posibilă fără să fi fost necesară parcurgerea unei noi proceduri de autorizare,

8 — „Licența eliberată în Gibraltar pentru organizarea de pariuri sportive pe internet era inițial limitată [...] la oferte realizate în afara Gibraltarului" (memoriul în intervenție formulat de Carmen Media, punctul 11).

9 — Respectivul regim ar fi dispărut în orice caz în 2006.

10 — Articolul 3 litera c) din Decizia privind întreprinderile din 1983 (fiscalitate și concesionări).

chiar dacă, pentru obținerea acesteia, Carmen Media ar fi trebuit să renunțe la statutul său fiscal special.

32. Instanța de trimitere încearcă să stabilească dacă, potrivit articolului 49 CE, o autorizație de acest tip îi permitea întreprinderii Carmen Media să își desfășoare activitatea pe teritoriul german fără a avea nevoie să obțină o nouă licență de la autoritățile din landul respectiv sau dacă imposibilitatea de a organiza jocuri în propriul loc de origine constituia un obstacol în calea aplicării principiului recunoașterii reciproce.

33. Recunoașterea reciprocă este un instrument prin care se urmărește să li se garanteze operatorilor accesul pe piață în toate statele membre, chiar și în acele sectoare în care există diferențe semnificative între reglementări [11]. Potrivit jurisprudenței, pentru atingerea acestui obiectiv, este necesară stabilirea unui echilibru între cerințele impuse de diferitele state membre vizate, astfel încât statul membru în care este prestat serviciul să nu poată dubla controalele și condițiile impuse deja în statul membru de origine al prestatorului.

34. Același lucru rezultă din Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb [12], în care Curtea s-a pronunțat la punctul 17 în sensul că „libera prestare a serviciilor, ca principiu fundamental al tratatului, nu poate fi limitată decât prin reglementări justificate de motive imperative de interes general [...], în măsura în care acest interes nu este protejat de normele la care prestatorul este supus în statul membru în care acesta este stabilit” [13].

35. În cadrul recunoașterii reciproce, această afirmație presupune ca statul membru de destinație să poată impune, ținând seama de un interes general anume [14], obținerea unei autorizații de prestare a serviciilor, dar acesta trebuie să considere suficientă licența eliberată de autoritățile unui alt stat membru atunci când aceasta garantează îndeplinirea condițiilor necesare în mod obiectiv pentru urmărirea aceluiași obiectiv de interes general. În definitiv, dacă cerința unei autorizații prealabile este legitimă din punct de vedere comunitar (în măsura în care aceasta poate fi justificată, potrivit jurisprudenței, de un motiv de interes general), aceasta este legitimă și față de o întreprindere stabilită în alt stat

11 — Amstrong, K. A., „Mutual Recognition”, în *The Law of the single European Market: Unpacking premises*, sub îndrumarea lui Barnard, C., și Scott, J., Hart Publishing, 2002, p. 230.

12 — 279/80, Rec., p. 3305.

13 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 15), Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 16), Hotărârea din 28 martie 1996, Guiot (C-272/94, Rec., p. I-1905, punctul 11), Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții (C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctul 34), precum și Hotărârea din 15 martie 2001, Mazzoleni și ISA (C-165/98, Rec., p. I-2189, punctul 25).

14 — De exemplu, protecția consumatorilor sau combaterea criminalității într-un anumit sector.

membru, atât timp cât nu s-a conformat deja condițiilor amintite care urmăresc același obiectiv în acest stat membru de stabilire.

36. O licență extrateritorială, precum cea în discuție în acțiunea principală, poate îndeplini cu greu astfel de condiții. În măsura în care înseși autoritățile statului membru de origine nu permit exercitarea acestei activități pe teritoriul acestui stat, ideea potrivit căreia, prin intervenția acestora, interesul general care preocupă un alt stat membru care este protejat suficient nu este în sine viabilă. Recunoașterea reciprocă nu este posibilă decât dacă statul membru de origine a efectuat controale similare celor impuse în statul membru de destinație.

37. Rezultă că libera prestare a serviciilor poate fi invocată numai atunci când activitatea în cauză poate fi legal furnizată în statul membru de stabilire.

38. Această idee a fost reținută expres în jurisprudența Curții referitoare la libera prestare a serviciilor, care a precizat că pot constitui restricții la articolul 49 CE nu doar cele care conțin discriminări întemeiate pe cetățenie sau naționalitate, ci și cele care, deși nu sunt discriminatorii, sunt de natură „să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, *unde acesta furnizează în mod legal servicii similare*” [15].

39. În opoziție față de această teză, Comisia invocă Hotărârea din 30 septembrie 2003, Inspire Art [16], în care Curtea s-a pronunțat în sensul că neexercitarea de către o societate a unei activități în statul membru în care aceasta își are sediul și exercitarea activităților sale numai sau în principal în statul membru în care este stabilită sucursala sa sunt insuficiente pentru ca respectivei societăți să i se refuze aplicarea dispozițiilor comunitare privind dreptul de stabilire [17].

40. În opinia noastră, nu este pertinentă invocarea acestei hotărâri, întrucât criteriile sunt diferite atunci când este vorba despre libera prestare a serviciilor. De altfel, Curtea face în acest sens o distincție clară între cele două libertăți și se dovedește mai strictă în ceea ce privește libertatea de stabilire. De aceea, în Hotărârea Säger, citată anterior, Curtea a menționat că „un stat membru nu poate condiționa prestarea serviciilor pe teritoriul său de respectarea tuturor condițiilor aplicabile pentru o întreprindere” (punctul 13), în timp ce restricția privind libera prestare a serviciilor care constă într-o autorizație administrativă națională este susceptibilă de a fi justificată de motive de interes general (punctele 14 și 15).

15 — Sublinierea noastră. A se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Säger (punctul 12) și Guiot (punctul 10) și Hotărârea din 12 decembrie 1996, Reisebüro Broede (C-3/95, Rec., p. I-6511, punctul 25).

16 — C-167/01, Rec., p. I-10155.

17 — Punctul 139.

41. În consecință, o întreprindere se poate stabili în statul membru A în care dispozițiile de dreptul societăților sunt mai puțin riguroase și să își desfășoare întreaga activitate în alt stat membru B în temeiul dreptului de stabilire consacrat de tratat (articolul 43 CE). Cu toate acestea, din punctul de vedere al liberei prestări a serviciilor, situația diferă și nu se poate deduce în niciun caz din Hotărârea Inspire Art, citată anterior, că întreprinderea în cauză poate opera fără autorizație pe piața statului membru B pentru simplul motiv că este stabilită în statul membru A și în pofida faptului că autoritățile acestui din urmă stat nu îi permit prestarea aceluiași serviciu pe teritoriul său.

42. În opinia noastră, această concluzie nici nu poate fi contestată prin invocarea Hotărârii din 5 iunie 1997, VT4 [18], în care Curtea s-a pronunțat la punctul 22 în sensul că „tratatul nu interzice unei întreprinderi să își exercite libertatea de a presta servicii atunci când nu oferă servicii în statul membru în care este stabilită” [19]. În cauză, important este nu faptul că societatea Carmen Media nu oferea serviciul de organizare de pariuri pe teritoriul statului său de stabilire (fapt care nu ar constitui, în sine, o piedică în calea invocării liberei prestări a serviciilor, potrivit jurisprudenței citate anterior), ci tocmai faptul că aceasta nu putea să o facă pentru motivul că deținea o licență de natură pur extrateritorială sau „offshore”.

43. Faptul că această restricție se datora alegerii voluntare făcute de Carmen Media pentru a beneficia de un regim fiscal mai avantajos nu schimbă cu nimic împrejurarea că, atunci când a solicitat să fie recunoscută ca operator legal de jocuri în Germania, aceasta nu dispunea decât de o autorizație care nu îi permitea să presteze același serviciu în locul său de origine. În plus, deși întreprinderea ar fi putut obține această autorizație pentru a opera în Gibraltar renunțând pur și simplu la avantajele fiscale de care beneficia, nu este mai puțin adevărat că aceasta a ales își păstreze aceste avantaje și, în consecință, să suporte restricțiile aferente.

44. Independent de motivele – fiscale sau de altă natură – care determină un stat să acționeze în acest mod, care este motivul pentru care acest stat membru ce eliberează licențe extrateritoriale și-ar asuma obligația de a controla în mod suficient prestarea serviciului în cauză? De ce statele membre ar trebui să accepte o autorizație care nu este valabilă pentru cei cărora le-a fost eliberată?

45. Având în vedere aceste împrejurări, pare legitimă aprecierea că autoritățile din Gibraltar nu au garantat probabil un control și condiții care ar putea face inutilă intervenția autorităților germane. Principiul recunoașterii reciproce presupune încrederea în controlul pe care statul de stabilire îl exercită asupra unei întreprinderi stabilite pe

18 — C-56/96, Rec., p. I-3143.

19 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 1999, Centros (C-212/97, Rec., p. I-1459, punctul 27).

teritoriul său. Cu toate acestea, dacă un stat membru a acordat doar o licență „offshore", ne putem întreba dacă ar trebui să avem încredere în controlul exercitat de acesta. Controlul din partea autorităților germane nu este, așadar, redundant, iar recunoașterea reciprocă menită să evite un dublu control nu își găsește aplicarea.

46. O altă soluție ar putea, cel puțin teoretic, să favorizeze un abuz nedorit al pieței interne, astfel cum subliniază în mod întemeiat guvernul belgian în memoriul său în intervenție. Desigur, Curtea apreciază acest tip de abuz în mod strict [20], dar este dificil să se considere că astfel de autorizații extrateritoriale constituie un comportament care determină o încredere reciprocă între statele membre.

47. Pentru aceste motive, considerăm că, pentru a putea invoca dreptul la libera prestare a serviciilor, este indispensabil ca licența acordată de statul membru de stabilire să autorizeze prestatorul să furnizeze serviciul în discuție în acest stat membru în care este stabilit.

48. Cu toate acestea, în sectorul jocurilor de noroc, problema nu se pune în acești termeni, întrucât, astfel cum am arătat pe larg în Concluziile prezentate în cauzele conexate Stoß și alții [21], recunoașterea reciprocă a licențelor în materie de jocuri de noroc se dovedește, în stadiul actual al dreptului Uniunii, imposibil de aplicat. Trei împrejurări ne conduc spre această concluzie.

49. În primul rând, funcționarea omogenă a unui sistem de recunoaștere reciprocă a licențelor în materie de jocuri se dovedește incompatibilă cu jurisprudența Curții, care admite în mod clar și ferm monopolurile și alte restricții privind numărul de operatori din sectorul jocurilor de noroc, atât timp cât sunt îndeplinite anumite condiții [22]. Dacă un stat membru în care a fost instituit un monopol în materie de jocuri, cu respectarea cerințelor tratatului, ar fi obligat să ia în considerare autorizațiile eliberate de celelalte state membre, jurisprudența citată anterior ar fi inaplicabilă și ar deveni lipsită de sens.

50. În al doilea rând, recunoașterea reciprocă pare imposibilă în lipsa unei armonizări a sectorului jocurilor, care nu se profilează în viitorul apropiat. Fără armonizare, aplicarea liberei circulații ar continua să fie limitată, iar sarcina instanței constă în mod clar în

20 — De exemplu, Hotărârea Inspire Art, citată anterior, referitoare la libertatea de stabilire (punctul 139).

21 — Punctele 90-105.

22 — Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067), Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621), precum și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, Rep., p. I-7633).

delimitarea restricțiilor care, în acest domeniu nearmonizat, sunt conforme cu prevederile tratatului.

51. În al treilea rând, inexistența unei cooperări administrative organizate suficient face dificilă punerea în aplicare a unui sistem de recunoaștere reciprocă în acest sector.

52. În consecință, prima întrebare adresată de instanța de trimitere se întemeiază pe o premisă eronată și ar trebui să se răspundă respingând premisa principală, dat fiind că autoritățile germane nu sunt obligate, în împrejurările acțiunii principale, să recunoască o licență pentru jocuri de noroc eliberată de autoritățile unui alt stat membru, oricare ar fi condițiile aferente acesteia.

VI — Analiza celei de a doua întrebări preliminare

A — *Analiza individualizată a restricțiilor în materie de jocuri de noroc: referire la concluziile prezentate în cauzele conexate Stoß și alții*

53. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe dacă articolul 49 CE se opune unui monopol de stat în materia organizării pariurilor sportive și a loteriilor instituit, în esență, în scopul luptei împotriva riscului de dependență de jocurile de noroc, în cazul în care, în același stat membru, există alte jocuri de noroc, care prezintă un risc potențial de dependență considerabil, ce pot fi furnizate de prestatori de servicii privați.

54. Această întrebare a fost formulată în termeni identici în cauzele conexate Stoß și alții, citate anterior. Din preocupare pentru economia procedurală, facem trimitere, așadar, în esență, la analiza respectivelor cauze efectuată în concluziile noastre [23]. În aceste concluzii, apreciem că, în lumina jurisprudenței vaste existente în această materie, examinarea sistemelor de drept ce reglementează jocurile de noroc în statele membre trebuie să se facă din punct de vedere sectorial, analizându-se separat fiecare restricție și fiecare joc de noroc. În consecință, problema dacă alegerea monopolului în legătură cu anumite jocuri de noroc este legală sau nelegală în raport cu dreptul Uniunii va fi determinată de coerența sau de incoerența sa în ceea ce privește obiectivul urmărit, precum și de natura sa discriminatorie sau nediscriminatorie și de proporționalitate, dar, în niciun caz, nu trebuie să fie apreciată în raport cu alegerea la nivel de reglementare în legătură cu alte jocuri de noroc realizată în același stat membru.

23 — Punctele 61-76.

55. În orice caz și independent de această dezbatere, apreciem că decizia legislativă de instituire a unui monopol asupra anumitor jocuri de noroc și de lăsare a celorlalte în mâinile sectorului privat nu se dovedește *a priori* incoerentă nici cu obiectivul luptei împotriva fraudei, nici cu obiectivul limitării ocaziilor de a juca într-un stat membru, cu condiția ca autoritățile publice să garanteze un anumit control asupra operatorilor, iar oferta de jocuri de noroc care face obiectul monopolului să fie mai redusă decât cea care ar putea exista în cazul unui furnizor privat [24]. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, împrejurările evocate nu constituie o piedică în calea unei politici privind jocurile de noroc coerente și sistematice în sensul jurisprudenței. Competența de a verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite revine instanței naționale.

B — *Structura teritorială a statului nu are niciun efect asupra acestei aprecieri*

56. Cu toate acestea, există o diferență între întrebarea preliminară adresată de Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht și întrebarea adresată atât de Verwaltungsgericht Gießen, cât și de Verwaltungsgericht Stuttgart, întrucât cea dintâi instanță evocă de asemenea efectul pe care îl poate avea asupra concluziei sus-menționate faptul că diferitele reglementări referitoare, pe de o parte, la pariurile sportive și la loterii și, pe de altă parte, la alte jocuri de noroc se datorează diverselor competențe legislative ale landurilor și ale statului federal.

57. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că statele membre nu pot invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea lor juridică internă pentru a justifica, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, o încălcare a dreptului Uniunii [25] și nici pentru a se exonera de răspundere, în cazul prejudiciilor cauzate particularilor prin nerespectarea dreptului Uniunii, susținând repartizarea competențelor și a răspunderii între colectivitățile care există în ordinea lor juridică internă [26]. Statul, ca o entitate unitară, este responsabil, indiferent de organul care se află la originea neîndeplinirii obligațiilor, chiar dacă este vorba de o „instituție independentă din punct de vedere constituțional” [27].

58. În opinia noastră, această jurisprudență este de asemenea aplicabilă într-un caz precum cel din acțiunea principală în care

24 — Punctul 74 din Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Stoß și alții, citate anterior.

25 — A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 1982, Comisia/Țările de Jos (160/82, Rec., p. 4637, punctul 4), Hotărârea din 5 iunie 1984, Comisia/Italia (280/83, Rec., p. 2361, punctul 4), Hotărârea din 28 martie 1985, Comisia/Belgia (215/83, Rec., p. 1039, punctul 25), Hotărârea din 15 octombrie 1998, Comisia/Belgia (C-326/97, Rec., p. I-6107, punctul 7), și Hotărârea din 28 mai 1998, Comisia/Spania (C-298/97, Rec., p. I-3301, punctul 14).

26 — Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle (C-302/97, Rec., p. I-3099, punctul 62).

27 — Hotărârea din 5 mai 1970, Comisia/Belgia (77/69, Rec., p. 237, punctul 15).

problema examinată este aceea dacă o politică națională și legislația sa corespunzătoare încalcă dispozițiile tratatului în materie de libertăți. În consecință, apreciem că repartizarea teritorială a competențelor în cadrul unui stat nu trebuie să aibă niciun efect asupra aprecierii compatibilității unei reglementări naționale cu dreptul Uniunii.

59. Complexitatea structurii teritoriale interne a unui stat membru și în special repartizarea competențelor cu privire la aceeași materie între două entități teritoriale diferite (în speță, statul federal și landurile) nu pune în sine în pericol coerența politicii naționale care face obiectul analizei (care trebuie examinată la nivel național), dar, în schimb, nu poate servi drept scuză pentru eventuale incoerențe sau pentru o eventuală discriminare [28].

VII — Analiza celei de a treia întrebări preliminare

60. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 49 CE se opune unei reglementări naționale care lasă acordarea unei autorizații pentru organizarea și intermedierea jocurilor de noroc la discreția autorității responsabile cu eliberarea autorizațiilor, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru acordarea autorizației.

61. Instanța de trimitere apreciază că această întrebare nu este relevantă decât în ipoteza în care sistemul de monopol german ar fi considerat contrar tratatului. Totuși, în opinia noastră, întrebarea este relevantă chiar dacă instanța națională, respectând criteriile indicate în hotărârea Curții, declară că o coexistență între un monopol pentru anumite jocuri de noroc și exploatarea altor jocuri de operatori privați nu este contrară tratatului. În acest caz, procedura de autorizare ar fi aplicabilă acestora din urmă.

62. Regimul de autorizare administrativă prealabilă constituie de asemenea o restricție privind libertățile de circulație care poate fi justificată cu condiția să nu fie discriminatorie, să urmărească garantarea realizării unui obiectiv de interes general și să fie adecvată pentru atingerea lui și proporțional cu acesta [29].

28 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2009, Horvath (C-428/07, Rep., p. I-6355, punctele 47-58).

29 — A se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 65), Hotărârea din 13 noiembrie 2003, Lindman (C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 29), Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 49), precum și Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctul 60).

63. Cu toate acestea, potrivit unei jurisprudențe constante, la aceste criterii trebuie adăugate alte criterii, care au rolul de a face ca această autorizare, în măsura în care poate implica punerea libertății în cauză la discreția administrației [30], să nu transforme acea libertate într-o iluzie.

64. În acest sens, Curtea a declarat că, pentru ca un regim de autorizare administrativă prealabilă, care derogă de la libertățile fundamentale, să fie justificat, trebuie, pe de o parte, să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât limitele exercitării puterii de apreciere a autorităților naționale să fie circumscrise pentru a nu utiliza acest regim în mod arbitrar și, pe de altă parte, să aibă la bază un sistem procedural ușor accesibil și capabil să garanteze persoanelor interesate că cererea lor va fi soluționată într-un termen rezonabil, cu obiectivitate și cu imparțialitate, iar eventualele refuzuri de autorizare trebuie, în plus, să poată fi contestate în cadrul unei acțiuni în justiție [31].

65. Competențele autorităților administrative trebuie, așadar, să fie supuse unor limitări prin care să se evite utilizarea lor abuzivă, dar instanța comunitară nu impune ca posibilitatea autorizării să fie pe deplin reglementată. În caz contrar, restricția privind numărul operatorilor, permisă de câteva ori de jurisprudență [32], nu ar avea sens, iar realizarea obiectivelor de interes general, care justifică această restricție privind libera prestare a serviciilor, ar putea fi chiar împiedicată [33].

66. În consecință, autoritatea administrativă își poate rezerva o anumită marjă de apreciere pentru a găsi soluția cea mai potrivită în fiecare caz, cu condiția ca procedura stabilită să fie obiectivă, transparentă și nediscriminatorie, iar decizia adoptată să poată face obiectul unei căi de atac. Acesta este motivul pentru care articolul 4 alineatul 2 din GlüStV precizează că nu există un drept dobândit de a obține autorizația.

30 — A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone (286/82 și 26/83, Rec., p. 377, punctul 34), Hotărârea din 23 februarie 1995, Bordessa și alții (C-358/93 și C-416/93, Rec., p. I-361, punctul 25), Hotărârea din 14 decembrie 1995, Sanz de Lera și alții (C-163/94, C-165/94 și C-250/94, Rec., p. I-4821, punctele 23-28), Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 37), precum și Hotărârea din 13 mai 2003, Müller-Fauré și van Riet (C-385/99, Rec., p. I-4509, punctul 84).

31 — Hotărârile Müller-Fauré și van Riet, citată anterior (punctul 85), Analir și alții, citată anterior (punctul 38), precum și Hotărârea din 12 iulie 2001, Smits și Peerbooms (C-157/99, Rec., p. I-5473, punctul 90).

32 — Hotărârea Placanica, citată anterior (punctele 53-58).

33 — Jurisprudența în materia jocurilor de noroc se referă adesea la necesitatea autorităților naționale de a dispune de „o putere de apreciere suficientă" pentru a stabili exigențele pe care le cuprinde obiectivul de interes general pe care acestea îl invocă (Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler, C-275/92, Rec., p. I-1039, punctul 61, și Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti, C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 15, precum și Hotărârile citate anterior Läärä și alții, punctul 14, Gambelli și alții, punctul 63, Placanica, punctul 47, și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctul 57).

VIII — Analiza celei de a patra întrebări preliminare

67. Prin intermediul celei de a patra și ultime întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă o interdicție absolută de a organiza și de a intermedia jocuri de noroc pe internet este conformă cu articolul 49 CE, atunci când, în același timp, reglementarea națională permite unor operatori să continue să propună aceste jocuri pe internet pentru o perioadă tranzitorie de un an.

68. Prin intermediul acestei întrebări, Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht urmărește să se stabilească dacă articolul 4 alineatul 4 din GlüStV, care interzice orice organizare sau intermediere prin internet de jocuri publice de noroc, este compatibilă cu tratatul [34].

69. Curtea s-a pronunțat în sensul că sunt compatibile cu tratatul și alte interdicții generale, precum cele care privesc o anumită modalitate de joc [35]. Rezultă că nimic nu se opune eventualei legitimități a interdicției referitoare în special la un suport de joc, cum este internetul. Măsura nu este discriminatorie, întrucât îi privește atât pe operatorii germani, cât și pe cei străini [36] și întrucât ar putea fi de natură să protejeze jucătorii și să reducă dependența de jocurile de noroc, date fiind caracteristicile specifice jocului pe internet (periculozitatea specifică din punctul de vedere al dependenței, dat fiind că jocul se derulează într-un mediu privat, că prezintă o ofertă practic nelimitată – putând fi deschise simultan mai multe „ferestre" de joc – și că este disponibil 24 de ore din 24 și 365 de zile pe an).

70. În consecință, o interdicție de acest tip ar fi susceptibilă, la fel ca alte interdicții care afectează libera prestare a serviciilor într-un mod mai puțin evident, să fie justificată de motive de interes general și să se dovedească conformă cu tratatul, cu condiția să nu fie discriminatorie și să respecte criteriile coerenței și proporționalității. Desigur, anumite elemente ar putea pune sub semnul întrebării caracterul său proporțional, întrucât, față de alte măsuri mai puțin restrictive (cum ar fi însuși monopolul), o interdicție totală ar putea avea ca efect devierea cererii de jocuri de noroc spre pagini de internet ilicite. De asemenea, decizia s-ar putea dovedi contradictorie cu menținerea în același timp a unui monopol pentru aceleași jocuri (chiar dacă nu sunt furnizate prin internet), monopol întemeiat pe necesitatea de a canaliza dorința

34 — Guvernul german a precizat în ședință că interzicerea jocurilor de noroc pe internet se aplică atât pariurilor sportive și loteriilor, cât și cazinourilor și jocurilor de tip slot-machine. Așadar, paginile web de acest gen care ar putea exista în Germania (dintre care câteva au fost menționate în dosar) sunt nelegale.

35 — De exemplu, Hotărârea Schindler, citată anterior, privind interzicerea loteriilor, care era prevăzută de legislația britanică.

36 — Sub rezerva precizării făcute la punctul 31 din prezentele concluzii. Pe de altă parte, nu pare să existe o „discriminare latentă", astfel cum susține Carmen Media, provenind din faptul că operatorii străini ar fi „dependenți" de internet, întrucât aceștia se bucură de același drept de a-și desfășura activitatea în Germania ca întreprinderile germane.

de joc. Cu toate acestea, competența de a evalua toate aceste probleme aparține instanței naționale.

71. Totuși, instanța care efectuează trimiterea preliminară nu repune în discuție interdicția jocurilor de noroc pe internet în termeni abstracți și generali, ci mai curând în legătură cu dispoziția tranzitorie care permite landurilor să mențină organizarea și intermedierea loteriilor pe internet pentru o perioadă de un an de la data intrării în vigoare a GlüStV, cu condiția să nu existe motive obiective de refuz și să fie îndeplinite alte condiții suplimentare.

72. Potrivit expunerii de motive a GlüStV, această măsură tranzitorie avea ca scop să permită operatorilor de jocuri de noroc care își desfășurau activitatea aproape exclusiv pe internet să se adapteze la noul cadru legal, orientându-se spre noile canale de comercializare permise de acesta [37]. În consecință, este vorba de o decizie care vizează protejarea securității juridice a operatorilor care, până la data interdicției, au acționat în cadrul unui regim nerestrictiv.

73. Curtea a amintit în diverse rânduri importanța principiului securității juridice, care face parte din ordinea juridică comunitară și care trebuie respectat atât de instituțiile comunitare, cât și de statele membre în cadrul exercitării competențelor care le sunt conferite de dreptul Uniunii [38].

74. Având în vedere cerințele care decurg din acest principiu, directivele comunitare prevăd în mod normal un termen rezonabil pentru transpunerea și pentru punerea lor în aplicare, calculat de la data intrării lor în vigoare, iar jurisprudența consideră că poate fi justificată amânarea temporară de către statele membre a adaptării diverselor situații – de fapt și de drept – la dreptul Uniunii.

75. De exemplu, în Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia [39], Curtea a permis, în temeiul principiului securității juridice, prelungirea perioadei de valabilitate a unei

37 — Instanța de trimitere apreciază că este vorba de „o compensație în temeiul principiului echității pentru doi operatori de jocuri având calitatea de comercianți", care ar fi fost nominalizați în expunerea de motive a GlüStV. Cu toate acestea, guvernul german contestă această teză în memoriul în intervenție, afirmând că aplicarea articolului 25 alineatul 6 din GlüStV nu este limitată la acești doi operatori, ci se aplică și „operatorilor de jocuri de noroc străini care organizează loterii autorizate cu respectarea condițiilor prevăzute de legislația din țara lor". Competența de a verifica veridicitatea acestei aserțiuni revine instanței naționale, întrucât, dacă ar fi vorba despre o dispoziție *ad nominem*, altfel spus aplicabilă numai anumitor întreprinderi, ar exista o discriminare contrară tratatului.

38 — Hotărârea din 3 decembrie 1998, Belgocodex (C-381/97, Rec., p. I-8153, punctul 26), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Gemeente Leusden și Holin Groep (C-487/01 și C-7/02, Rec., p. I-5337, punctul 57), precum și Hotărârea din 26 aprilie 2005, „Goed Wonen" (C-376/02, Rec., p. I-3445, punctul 32).

39 — C-347/06, Rep., p. I-5641.

concesionări privind distribuirea de gaze, contrar articolelor 49 CE și 86 CE. Există de asemenea numeroase hotărâri în care Curtea, invocând principiul securității juridice, își exercită prerogativa pe care i-o conferă articolul 231 al doilea paragraf CE, indicând efectele unui regulament anulat care trebuie considerate irevocabile [40].

76. Or, în măsura în care se consideră că principiul securității juridice este unul dintre motivele imperative de interes general care pot fi invocate de statele membre pentru a menține provizoriu o normă sau o situație care contravine libertăților prevăzute de tratat, cu atât mai mult trebuie să se afirme legitimitatea unei decizii care amână restricția privind una dintre libertățile menționate, acordând persoanelor interesate un termen pentru a se adapta la noile cerințe prevăzute de legislația națională.

77. De asemenea, apreciem că decizia de a amâna intrarea în vigoare a interdicției privind jocurile de noroc pe internet nu ar aduce atingere coerenței acestei măsuri restrictive și nici nu ar pune în pericol îndeplinirea obiectivelor de interes general pe care aceasta le urmărește.

78. Mai întâi, chiar dacă interzicerea jocurilor de noroc pe internet poate fi justificată din cauza riscului crescut de dependență pe care îl presupune, necesitatea de a le elimina nu pare a fi atât de urgentă încât să prevaleze în fața cerințelor care decurg din principiul securității juridice.

79. În continuare, trebuie reținut că perioada tranzitorie prevăzută la articolul 25 alineatul 6 din GlüStV este însoțită de importante condiții și cerințe. În primul rând, aceasta nu se aplică decât în cazul loteriilor, nu și al pariurilor sportive a căror organizare și intermediere prin internet sunt interzise de la data intrării în vigoare a GlüStV din cauza periculozității lor specifice. În al doilea rând, autorizarea tranzitorie de loterii pe internet este supusă unor cerințe și restricții menite să evite riscurile pe care le presupune acest tip de joc. Astfel, această dispoziție impune o garanție privind excluderea minorilor și a jucătorilor neautorizați, limitează mizele la 1 000 de euro pe lună și interzice creditarea, precum și participarea interactivă cu publicarea în timp real a rezultatelor, de exemplu.

80. În definitiv, astfel cum se arată în decizia de trimitere a întrebărilor preliminare, dispoziția tranzitorie introdusă prin GlüStV

40 — Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rec., p. I-6351, punctele 373 și urm.). Curtea aplică această dispoziție prin analogie în cadrul trimiterilor preliminare și al tuturor actelor de drept derivat: astfel, în Hotărârea din 15 octombrie 1980, Providence agricole de la Champagne (4/79, Rec., p. 2823, punctele 45 și 46), precum și în Hotărârea din 5 iulie 1995, Parlamentul European/Consiliul (C-21/94, Rec., p. I-1827, punctele 29-32). Rămâne de soluționat întrebarea dacă această posibilitate poate fi de asemenea aplicată normelor de drept intern care contravin unei norme din dreptul Uniunii, care este de aplicabilitate directă, întrebare adresată Curții în cauza Winner Wetten (C-409/06), pendinte în fața Curții. Avocatul general Bot a oferit deja, în Concluziile prezentate la 26 ianuarie 2010, un răspuns negativ la această întrebare.

constituie o compensație în temeiul echității care respectă dispozițiile privind protecția tinerilor și a jucătorilor. Pentru acest motiv, apreciem că includerea unei astfel de dispoziții nu este incoerentă cu interzicerea jocurilor de noroc pe internet, dat fiind că această dispoziție urmărește să faciliteze tranziția spre noul cadru legal, respectându-se cât mai mult posibil obiectivele de interes general urmărite și principiul securității juridice.

IX — Concluzie

81. Având în vedere considerațiile sus-menționate, sugerăm Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht după cum urmează:

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că invocarea liberei prestări a serviciilor presupune ca licența acordată de statul membru de stabilire să autorizeze prestatorul să furnizeze serviciul în discuție în acest stat membru în care este stabilit. Cu toate acestea, recunoașterea reciprocă a autorizațiilor în materia jocurilor de noroc nu este posibilă în stadiul actual al dreptului Uniunii.

2) Articolul 49 CE este compatibil cu un monopol de stat în materia organizării pariurilor sportive și a loteriilor, motivat în esență prin lupta împotriva riscului de dependență de jocurile de noroc, chiar și în cazul în care, în același stat membru, alte jocuri de noroc, care prezintă un risc potențial de dependență considerabil, pot fi furnizate de prestatori de servicii privați, cu condiția ca autoritățile publice să vegheze la garantarea unui anumit control asupra operatorilor privați, iar oferta de jocuri de noroc care face obiectul monopolului să fie mai redusă decât cea care ar putea exista în cazul unui furnizor privat. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, împrejurările evocate nu constituie o piedică în calea unei politici privind

jocurile de noroc coerente și sistematice în sensul jurisprudenței. Competența de a verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite revine instanței naționale.

Repartizarea competențelor legislative în domeniul jocurilor de noroc între statul federal și landuri nu pune în sine în pericol coerența politicii naționale care face obiectul analizei (care trebuie examinată în mod global la nivel național), dar, în schimb, nu poate servi drept scuză pentru eventuale incoerențe.

3) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care lasă acordarea unei autorizații pentru organizarea și intermedierea jocurilor de noroc la discreția autorității responsabile cu eliberarea autorizațiilor, cu condiția ca procedura stabilită să fie obiectivă, transparentă și nediscriminatorie, iar decizia adoptată să poată face obiectul unei căi de atac.

4) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale care interzice organizarea și intermedierea jocurilor publice de noroc pe internet, cu condiția ca măsura să fie coerentă în raport cu obiectivul de interes general invocat drept justificare și proporțională cu acest obiectiv și îndreptată în mod special spre subiecții care operau până la acea dată exclusiv pe internet, în pofida faptului că, în același timp, organizarea și intermedierea jocurilor pe internet sunt permise în temeiul echității, respectându-se dispozițiile privind protecția tinerilor și a jucătorilor."