CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL YVES BOT prezentate la 23 februarie 2010[1]

1. În prezentele cauze, Curtea este din nou chemată să se pronunțe cu privire la conformitatea cu dreptul comunitar a legislației unui stat membru în materie de jocuri de noroc în cazul specific al jocurilor oferite prin internet.

2. Aceste cauze se referă la dispozițiile legislației suedeze privind pariurile, care, în cadrul unui regim de drepturi exclusive, interzic și sancționează penal promovarea în Suedia a loteriilor organizate în afara acestui stat membru. Cauzele au la origine procedura penală inițiată împotriva celor doi responsabili de ediție ai unor cotidiene suedeze pentru publicitatea apărută în ziarele respective referitoare la pariurile oferite prin internet de mai multe societăți de jocuri de noroc stabilite în alte state membre.

3. Instanța de trimitere ridică problema conformității cu libera prestare a serviciilor și cu libertatea de stabilire a textelor pe care se întemeiază această procedură și, mai precis, a dispozițiilor care stabilesc pedepsele aplicabile promovării în Suedia a jocurilor organizate în afara acestui stat membru. Instanța de trimitere adresează Curții cinci întrebări preliminare care vizează următoarele două chestiuni.

4. În primul rând, legislația suedeză, care supune jocurile de noroc unui regim de drepturi exclusive în scopul combaterii criminalității și al protecției consumatorilor, poate fi considerată proporțională cu aceste obiective în situația în care are de asemenea drept scop finanțarea de activități sociale, beneficiile obținute de furnizorii de jocuri autorizați revin în parte statului, iar comercializarea jocurilor de către prestatorii autorizați nu face obiectul niciunei restricții din partea autorităților competente? În plus, faptul că o societate care exploatează jocuri prin internet este autorizată, în statul membru în care este stabilită, să își exercite activitatea pe teritoriul acestuia se opune ca un alt stat membru să interzică promovarea jocurilor on-line ale acestei societăți pe teritoriul său?

5. În al doilea rând, legislația în cauză este conformă dreptului comunitar în cazul în care nu sancționează penal decât promovarea loteriilor organizate în alte state membre, dar

1 — Limba originală: franceza.

nu și publicitatea pentru loterii organizate fără autorizație în Suedia?

6. Ulterior deciziilor de trimitere, Curtea a pronunțat Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International[2]. În această hotărâre, Curtea a afirmat în esență că, având în vedere riscurile specifice pe care le prezintă jocurile de noroc oferite prin internet, un stat membru care a ales să rezerve dreptul exclusiv de exploatare a unor asemenea jocuri unui operator ce își exercită activitatea sub un control strict din partea puterilor publice în scopul de a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate poate să interzică în mod valabil altor operatori stabiliți în alte state membre, în care furnizează în mod legal servicii similare, să ofere jocuri de noroc prin internet pe teritoriul statului membru respectiv.

7. În prezentele concluzii, vom arăta că răspunsul la întrebările adresate de instanța de trimitere, referitoare la proporționalitatea legislației sale în măsura în care aceasta interzice promovarea jocurilor prin internet oferite de societăți stabilite în alte state membre, poate fi dedus din Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior. Vom propune Curții să declare că dreptul comunitar, în cazul de față articolul 49 CE, nu se opune unei asemenea legislații, în cazul în care aceasta are ca scop și ca efect protecția consumatorilor împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate pe care le prezintă jocurile pe internet.

8. Vom arăta în continuare, ca răspuns la a doua întrebare, că măsurile luate pentru a garanta aplicarea efectivă a unei asemenea reglementări trebuie să fie nediscriminatorii. Vom deduce din aceasta că articolul 49 CE se opune unei reglementări a unui stat membru care sancționează penal promovarea jocurilor prin internet organizate de o societate stabilită în alt stat membru, dar nu și publicitatea pentru asemenea jocuri organizate fără autorizație pe teritoriul național.

I — Cadrul juridic

9. Legea privind loteriile și jocurile de noroc (lotterilagen)[3] reglementează, în principiu, toate formele de jocuri de noroc oferite publicului din Suedia, cum ar fi pariurile, jocurile loto, bingo, jocurile mecanice și ruleta.

10. Obiectivele politicii suedeze în materie de joc au fost rezumate în

2 — C-42/07, Rep., p. I-7633.

3 — SFS 1994, nr. 1000, denumită în continuare „lotterilagen”.

lucrările pregătitoare ale lotterilagen după cum urmează:

„Politica în materie de joc trebuie [...] să urmărească în continuare o piață a jocurilor sănătoasă și sigură, care răspunde, sub forme controlate, interesului de protecție socială și cererii jucătorilor. Beneficiile obținute trebuie să fie menținute și alocate întotdeauna unor scopuri de interes general sau de utilitate publică, și anume vieții asociative, sporturilor hipice și statului. Ca și până acum, scopul trebuie să fie acela de a acorda prioritate unor considerații de protecție socială, precum și interesului de a exista o ofertă de jocuri variată, ținând cont de riscul de fraudă și de jocuri ilicite."

11. Lotterilagen urmărește astfel, potrivit instanței de trimitere, să combată criminalitatea și pierderile sociale și economice, să protejeze interesele consumatorilor și să aloce veniturile provenite din loterii unor scopuri de interes general sau de utilitate publică.

12. Dispozițiile lotterilagen pertinente în prezentele cauze privesc, pe de o parte, cerința unei autorizări pentru organizarea jocurilor de noroc și, pe de altă parte, interzicerea promovării unor asemenea jocuri.

A — *Cerința unei autorizații pentru organizarea jocurilor de noroc*

13. Articolul 9 din lotterilagen prevede că, în principiu, pentru organizarea jocurilor de noroc în Suedia este necesară o autorizație.

14. În temeiul articolului 15 din lotterilagen, autorizația poate fi acordată unor persoane juridice de drept suedez fără scop lucrativ care au ca obiectiv principal, conform statutului lor, urmărirea unui obiectiv de utilitate publică pe teritoriul suedez și care desfășoară activități ce îndeplinesc în principal acest obiectiv. În temeiul articolului 45 din lotterilagen, guvernul suedez poate acorda autorizații speciale pentru organizarea de jocuri de noroc și în alte cazuri decât cele prevăzute de lotterilagen.

15. Conform principiului potrivit căruia piața jocurilor de noroc trebuie să fie rezervată unor obiective de utilitate publică sau de interes general, piața suedeză este împărțită între, pe de o parte, asociații fără scop lucrativ care funcționează pe teritoriul suedez în scopuri de utilitate publică și cărora li s-au acordat autorizații în temeiul articolului 15 din lotterilagen și, pe de altă parte, doi operatori deținuți de stat sau controlați în majoritate de acesta, și anume societatea publică de jocuri AB Svenska Spel și societatea mixtă AB Trav och Galopp, controlată de stat, și organizațiile de sporturi hipice, care dețin autorizații

speciale acordate în temeiul articolului 45 din lotterilagen.

16. Guvernul suedez a adus următoarele precizări suplimentare.

17. În ceea ce privește pariurile sportive și poker-ul prin internet, acestea nu pot fi organizate decât cu o autorizație specială acordată în temeiul articolului 45 din lotterilagen. Așadar, numai societățile AB Svenska Spel și AB Trav och Galopp puteau fi abilitate să organizeze aceste tipuri de jocuri. La data faptelor ce stau la originea cauzelor principale, nu fusese acordată nicio autorizație pentru jocurile de poker prin internet. O asemenea autorizație a fost acordată societății AB Svenska Spel abia în luna noiembrie 2005, pentru o perioadă de doi ani.

18. Printre condițiile necesare autorizării se numără cerințe privind răspunderea socială asumată, protecția consumatorilor, în special a minorilor, și limitele câștigurilor alocate pentru combaterea dependenței de joc și pentru prevenirea criminalității. În plus, autorizațiile impun operatorilor restricții în ceea ce privește măsurile de comercializare a jocurilor.

19. În temeiul articolului 48 din lotterilagen, o autoritate publică, Lotteriinspektionen (Inspecția loteriilor și jocurilor de noroc), exercită un control centralizat în ceea ce privește respectarea lotterilagen. În plus, Lotteriinspektionen a fost autorizată, în temeiul lotterilagen, să elaboreze norme referitoare la controlul și la regulamentul interior necesare pentru diversele jocuri. Aceasta exercită de asemenea supravegherea activității AB Svenska Spel și efectuează inspecții și controale permanente.

20. În plus, în calitatea sa de acționar, statul exercită un control asupra AB Svenska Spel, dându-i acesteia instrucțiuni. Potrivit acestor instrucțiuni, societatea menționată trebuie să aibă o atitudine responsabilă în comercializarea jocurilor sale, ceea ce implică de asemenea o misiune socială, astfel încât să nu acționeze într-un mod prea insistent.

21. În temeiul capitolului 16 articolul 14 din Codul penal (brottsbalken)[4], organizarea de jocuri de noroc fără autorizație în Suedia constituie delictul de jocuri ilicite. Aceasta se pedepsește cu amendă sau cu închisoare de până la doi ani. Dacă infracțiunea este considerată gravă, aceasta se pedepsește, ca delict de jocuri ilicite agravat și în temeiul capitolului 16 alineatul 14 bis din brottsbalken, cu închisoarea de la șase luni la patru ani.

4 — Denumit în continuare „brottsbalken”.

22. În plus, în temeiul articolului 54 alineatul 1 din lotterilagen, persoana care, cu intenție sau din neglijență gravă, organizează jocuri de noroc ilicite sau deține în mod ilicit anumite tipuri de jocuri mecanice se pedepsește cu amendă sau cu închisoare de până la șase luni.

23. Întrucât lotterilagen se aplică numai pe teritoriul suedez, interdicția de a organiza jocuri de noroc fără autorizație nu se aplică jocurilor organizate în străinătate. Această interdicție nu se aplică nici jocurilor oferite prin internet, de pe teritoriul unui alt stat membru, consumatorilor suedezi, iar lotterilagen nu interzice jucătorilor suedezi să participe la jocuri de noroc străine. De asemenea, o autorizație acordată în temeiul lotterilagen dă naștere, pentru titularul acesteia, unui drept de a oferi servicii de jocuri numai în domeniul de aplicare teritorială al lotterilagen, și anume pe teritoriul suedez.

B — *Interzicerea promovării jocurilor de noroc*

24. Articolul 38 alineatul 1 punctul 1 din lotterilagen interzice promovarea, fără permisiune specială și în scopuri lucrative, cu titlu profesional sau în orice alt mod, participării la jocuri de noroc organizate fără autorizație pe teritoriul suedez sau la jocuri de noroc organizate în afara teritoriului Suediei.

25. Articolul 54 alineatul 2 din lotterilagen prevede că persoana care promovează în mod ilegal în scopuri lucrative, în cadrul unei activități profesionale sau în orice alt mod, participarea la jocuri de noroc organizate în străinătate, se pedepsește cu amendă sau cu închisoare de până la șase luni în cazul în care promovarea este destinată special participanților cu reședința în Suedia.

26. Instanța de trimitere precizează că această dispoziție a fost introdusă printr-o modificare ce a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1999. Aceasta arată că vechea Lege privind loteriile și jocurile de noroc[5] incrimina promovarea jocurilor de noroc indiferent dacă erau organizate pe teritoriul național sau în străinătate. Odată cu apariția lotterilagen, promovarea a fost depenalizată în considerarea numărului redus de infracțiuni și pentru că, în numeroase cazuri, o amendă civilă era suficientă pentru atingerea rezultatului urmărit.

27. Promovarea jocurilor de noroc organizate în străinătate a fost incriminată din nou, deoarece amenzile civile s-au dovedit insuficient de eficace, precum și din cauză că Lotteriinspektionen nu poate controla

5 — SFS 1982, nr. 1011.

jocurile străine și nu poate proteja consumatorii suedezi.

28. Potrivit instanței de trimitere, guvernul suedez ar fi trebuit să precizeze, în plus, că obiectivul de a aloca beneficiile provenite din jocuri unor scopuri de interes general sau de utilitate publică nu ar putea fi atins în cazul în care operatori străini ar avea acces pe piața suedeză și că, în plus, venituri importante ar risca să părăsească teritoriul Regatului Suediei.

II — Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

29. Domnii Sjöberg și Gerdin erau redactori-șefi și responsabili de ediție ai ziarelor *Expressen* și, respectiv, *Aftonbladet*. În perioada noiembrie 2003-august 2004, aceștia au publicat în paginile sportive ale ziarelor lor, destinate publicului suedez, anunțuri publicitare pentru loterii oferite pe site-urile internet ale societăților Expekt, Unibet, Ladbrokes și Centrebet, stabilite în alte state membre. Potrivit guvernului suedez, aceste societăți sunt stabilite în Malta sau în Regatul Unit.

30. Åklagaren (Ministerul Public) i-a acuzat pe domnii Sjöberg și Gerdin în temeiul articolului 54 alineatul 2 din lotterilagen pentru promovarea cu intenție, în mod ilegal și în scopuri lucrative a participării la jocuri de noroc organizate în străinătate. Fiecare dintre aceștia a fost condamnat la plata a 50 de zile-amendă de 1 000 SEK pentru încălcarea lotterilagen de către Stockholms tingsrätt (Tribunalul de Primă Instanță din Stockholm).

31. Domnii Sjöberg și Gerdin au declarat apel la Svea hovrätt (Curtea de Apel din Stockholm) (Suedia), care, într-o primă etapă, a respins ca inadmisibil apelul în cele două cauze. Aceștia au atacat decizia de respingere la Högsta domstolen (Curtea Supremă), care a declarat apelul admisibil și a trimis cauza spre rejudecare la Svea hovrätt.

32. Högsta domstolen a întemeiat această decizie în principal pe motivul potrivit căruia „[e]xistă o incertitudine cu privire la problema dacă dispozițiile penale din lotterilagen permit o aplicare nediscriminatorie atunci când este vorba despre promovarea participării, pe de o parte, la loterii organizate fără autorizație pe teritoriul național și, pe de altă parte, la loterii organizate în străinătate. […] În orice caz, se pune în plus problema dacă restricțiile privind libera prestare a serviciilor prevăzute la articolele 38 și 54 din lotterilagen pot fi admise pentru motivul că intră sub incidența excepțiilor prevăzute explicit de Tratatul CE sau dacă acestea pot fi justificate

prin motive imperative de interes general și, prin urmare, pot fi considerate proporționale".

33. În fața Svea hovrätt, domnii Sjöberg și Gerdin au susținut, pe de o parte, că lotterilagen este în mod clar discriminatorie, deoarece articolul 54 alineatul 2 din aceasta nu vizează decât promovarea loteriilor organizate în străinătate, iar promovarea jocurilor organizate fără autorizație în Suedia nu este sancționată decât cu amendă civilă.

34. Aceștia au afirmat, pe de altă parte, că lotterilagen este de asemenea contrară articolului 49 CE, pentru motivul că unul dintre obiectivele acesteia, astfel cum reiese din lucrările pregătitoare aferente reglementării menționate, este de a garanta veniturile statului și ale asociațiilor. Acest obiectiv nu poate fi considerat, așadar, o simplă „consecință benefică accesorie", în sensul Hotărârii Gambelli și alții[6]. În plus, în opinia domnilor Sjöberg și Gerdin, societățile de jocuri controlate de Regatul Suediei desfășoară o politică de marketing intensiv și la scară largă în scopul de a incita consumatorii să participe la jocurile pe care le oferă, astfel încât lotterilagen nu ar îndeplini obiectivul limitării ocaziilor de joc în mod coerent și sistematic, astfel cum impune jurisprudența[7].

6 — Hotărârea din 6 noiembrie 2003 (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 62).

7 — *Ibidem* (punctul 69).

35. Åklagaren a afirmat că, în opinia sa, lotterilagen nu încalcă principiul nediscriminării, deoarece, pe de o parte, articolul 38 alineatul 1 punctul 1 din aceasta interzice fără distincție promovarea jocurilor de noroc organizate fără autorizație în Suedia și promovarea jocurilor de noroc organizate în afara teritoriului Suediei și, pe de altă parte, orice persoană care promovează participarea la un joc de noroc organizat fără autorizație pe teritoriul suedez poate fi condamnată pentru complicitate la infracțiune.

36. Având în vedere aceste elemente, Svea hovrätt a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Discriminarea bazată pe cetățenie sau naționalitate poate fi admisă, în anumite circumstanțe, pe piața națională a jocurilor de noroc și a loteriilor pentru un motiv imperativ de interes general?

2) În situația în care politica restrictivă aplicată pe piața națională a jocurilor de noroc și a loteriilor urmărește obiective diferite, iar unul dintre aceste obiective privește finanțarea unor activități sociale, se poate considera că, în acest caz, este vorba despre o consecință benefică accesorie politicii restrictive puse în aplicare? În cazul unui răspuns negativ, această politică restrictivă poate fi totuși

admisă dacă finanțarea activităților sociale nu poate fi considerată obiectivul său principal?

3) Statul poate invoca motive imperative de interes general pentru a justifica politica restrictivă pe care o aplică în materie de jocuri de noroc dacă societăți controlate de stat comercializează jocuri de noroc și loterii ale căror venituri sunt încasate în parte de stat, iar unul dintre obiectivele acestei comercializări este de a finanța activități sociale? În cazul unui răspuns negativ, această politică restrictivă poate fi totuși admisă dacă finanțarea activităților sociale nu poate fi considerată obiectivul principal al comercializării efectuate?

4) O interdicție absolută de comercializare a jocurilor de noroc și a loteriilor organizate în alt stat membru de o societate de jocuri de noroc stabilită în acest stat și controlată de autoritățile acestuia este proporțională în raport cu obiectivul de a controla și de a exercita o supraveghere a activităților de jocuri de noroc în cazul în care, în același timp, nu există nicio restricție privind comercializarea jocurilor de noroc și a loteriilor organizate de societăți de jocuri de noroc stabilite în statul membru care aplică această politică restrictivă? Care este răspunsul la această întrebare dacă obiectivul acestei reglementări este de a limita jocurile de noroc?

5) Un operator care a primit o autorizație de a desfășura anumite activități de jocuri de noroc într-un stat și care este controlat de autoritățile competente ale acestui stat are dreptul de a comercializa ofertele sale de jocuri de noroc în alte state membre, în special prin intermediul unor anunțuri în ziare, fără a fi obligat să solicite, în prealabil, o autorizație din partea autorităților competente ale acestor state? În cazul unui răspuns afirmativ, aceasta presupune că reglementarea unui stat membru care prevede o sancțiune penală în cazul promovării participării la loterii organizate în străinătate constituie un obstacol în calea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor care nu se poate justifica niciodată prin motive imperative de interes general? Faptul că statul membru în care este stabilit operatorul invocă aceleași motive imperative de interes general precum statul în care operatorul intenționează să comercializeze activitățile sale de jocuri de noroc influențează răspunsul la prima întrebare?"

III — Analiză

37. Înainte de a examina întrebările preliminare adresate de instanța de trimitere, vom arăta că, pe de o parte, conformitatea dispozițiilor în cauză cu libertățile de circulație trebuie analizată în lumina liberei

prestări a serviciilor prevăzute la articolul 49 CE și că, pe de altă parte, aceste întrebări trebuie analizate pe baza marilor principii ale jurisprudenței în materie de jocuri de noroc.

38. Cu privire la primul aspect, reiese din indicațiile furnizate de instanța de trimitere că publicitatea reproșată reclamanților din cauzele principale se referea la jocuri de noroc oferite pe site-uri internet ale mai multor prestatori de jocuri stabiliți în alte state membre. Potrivit jurisprudenței, jocurile de noroc oferite de asemenea prestatori pe site-urile lor internet, așadar, fără a se deplasa, unor destinatari cu reședința într-un stat membru, în speță Regatul Suediei, intră în domeniul de aplicare al liberei prestări a serviciilor[8].

39. În continuare, Curtea a admis că un operator economic care acționează în calitate de intermediar al unui prestator de jocuri stabilit în alt stat membru poate invoca împotriva statului său, în cadrul acestei activități de intermediar, dispozițiile articolului 49 CE[9]. Aceeași analiză poate fi extinsă la prestatori de servicii de publicitate în cazul în care promovează un operator economic stabilit în alt stat membru pentru a-i permite să își dezvolte activitatea în statul lor.

40. În plus, dispozițiile din lotterilagen în cauză, și anume dispozițiile articolului 38, care interzic promovarea în Suedia a jocurilor de noroc organizate fără autorizație în acest stat membru și a jocurilor de noroc organizate în alte state membre, precum și dispozițiile articolului 54 alineatul 2, care sancționează penal promovarea în Suedia a jocurilor de noroc organizate în străinătate, au drept obiect și efect restrângerea participării consumatorilor suedezi la aceste jocuri. Acestea urmăresc ca respectivii consumatori suedezi să nu participe la jocuri de noroc decât în cadrul sistemului național autorizat. Dispozițiile menționate constituie, în consecință, în ceea ce privește prestatorii de jocuri de noroc stabiliți în alte state membre, o restricție privind libera prestare a serviciilor lor în Suedia.

41. În ceea ce privește al doilea aspect, este cert că jocurile de noroc nu constituie o activitate economică obișnuită.

42. Conform unei jurisprudențe consacrate, având în vedere lipsa unei armonizări comunitare în această materie, statele membre pot restrânge organizarea și exploatarea acestei activități pe teritoriul lor în vederea protecției ordinii publice împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, precum și a protecției consumatorilor împotriva unei incitări excesive

8 — A se vedea în special Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 54).

9 — *Ibidem* (punctul 58). A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 27).

la joc[10]. De asemenea, statele membre pot decide, pentru motive de ordin moral, religios sau cultural, că jocurile de noroc nu trebuie să constituie o sursă de profit individual, ci trebuie să servească exclusiv unor cauze de interes general[11].

43. Însă, pentru ca restricțiile privind libertățile de circulație adoptate de un stat membru în acest scop să fie conforme dreptului comunitar, trebuie ca acestea să fie nediscriminatorii[12]. Ele trebuie de asemenea să fie de natură să asigure realizarea obiectivelor pe care le urmăresc și să fie proporționale[13].

44. În ceea ce privește această ultimă condiție, se admite totuși că, în domeniul specific al jocurilor de noroc, statele membre dispun de o largă putere de apreciere nu numai în ceea ce privește stabilirea nivelului de protecție a ordinii publice și a consumatorilor pe care intenționează să îl instituie pe teritoriul lor, ci și în alegerea mijloacelor utilizate în acest scop[14].

45. În cadrul acestei puteri de apreciere, un stat membru, precum Regatul Suediei, poate rezerva dreptul exclusiv de exploatare a jocurilor de noroc unor societăți care îi aparțin sau unor entități fără scop lucrativ care funcționează sub controlul său. Astfel, un stat membru poate orienta și controla activitatea unor asemenea organisme cu mai mare ușurință decât activitatea unui operator privat care urmărește un interes economic, astfel încât un asemenea sistem poate permite asigurarea unei mai bune protecții a consumatorilor împotriva riscului de dependență față de joc și a ordinii publice împotriva riscurilor de fraudă și de jocuri clandestine[15]. Un asemenea sistem permite și utilizarea integrală a beneficiilor obținute în scopuri de utilitate publică[16].

46. În Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, Curtea a adus următoarele precizări referitoare la măsurile pe care un stat membru este îndreptățit să le adopte cu privire la jocurile de noroc oferite prin internet de societăți stabilite în alte state membre.

47. În cauza în care a fost pronunțată această hotărâre, Curtea s-a confruntat cu legislația portugheză care rezervă în favoarea Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (denumită în continuare „Santa Casa”), o persoană juridică de utilitate publică administrativă, dreptul exclusiv de a exploata

10 — Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 46 și jurisprudența citată).

11 — Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, Rec., p. I-1039, punctul 60).

12 — Hotărârile citate anterior Schindler (punctul 61), precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 60).

13 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctul 59).

14 — Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctul 39).

15 — A se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Läärä și alții (punctele 39-41), precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 67). A se vedea de asemenea Hotărârea Curții AELS din 14 martie 2007, EFTA Surveillance Authority/Norway (E-1/06, Report of EFTA Court, p. 7, punctul 51).

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

jocurile de noroc sub formă de loterii, de jocuri loto și de pariuri sportive. Acest drept exclusiv a fost extins la exploatarea acestor jocuri prin internet.

48. Era vorba despre problema dacă respectivul monopol putea fi opus unui prestator de jocuri on-line stabilit în Gibraltar care dorea să ofere jocuri de noroc prin internet consumatorilor cu reședința în Portugalia. Prestatorul menționat, precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional, cu care acesta încheiase un contract de sponsorizare, contestau amenzile care le fuseseră aplicate de Santa Casa pentru nerespectarea monopolului său de exploatare a jocurilor de noroc prin internet.

49. Guvernul portughez și Santa Casa susțineau că obiectivul principal al legislației naționale era lupta împotriva criminalității, mai precis protecția consumatorilor de jocuri de noroc împotriva fraudelor săvârșite de operatori. În opinia acestora, condițiile legale în care Santa Casa își exercita activitatea oferea statului suficiente garanții cu privire la respectarea normelor privind asigurarea corectitudinii jocurilor pe care le organiza. Guvernul portughez afirma că autoritățile unui stat membru nu au aceleași posibilități de control în ceea ce privește prestatorii de jocuri prin internet stabiliți în afara teritoriului național.

50. Curtea a început prin a aminti că lupta împotriva criminalității poate constitui un motiv legitim de restricție în ceea ce privește operatorii autorizați să ofere jocuri de noroc și a admis că încadrarea jocurilor într-un sistem de drepturi exclusive permite canalizarea exploatării acestora într-un circuit controlat, precum și prevenirea riscurilor unei asemenea exploatări în scopuri infracționale.

51. În continuare, Curtea a constatat că, în ceea ce privește dispozițiile care reglementează funcționarea Santa Casa, acordarea unor drepturi exclusive pentru exploatarea jocurilor de noroc prin internet unui asemenea operator, supus unui control strict din partea puterilor publice, permite canalizarea exploatării acestor jocuri într-un circuit controlat și poate fi considerată adecvată pentru a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă[17].

52. Referitor la necesitatea unui asemenea monopol, Curtea a apreciat că, în lipsa unei armonizări în sectorul jocurilor de noroc prin internet, un stat membru era îndreptățit să considere că simplul fapt că un operator oferă în mod legal asemenea jocuri 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 o garanție suficientă de protecție a consumatorilor naționali împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, având în vedere dificultățile întâlnite de autoritățile statului

17 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctul 67).

membru de stabilire în evaluarea calităților și a probității profesionale a operatorilor[18].

53. Curtea a arătat că, în plus, ca urmare a lipsei contactului direct dintre consumator și operator, jocurile de noroc accesibile prin internet implică riscuri de natură diferită și de o importanță sporită în raport cu pieţele tradiționale de jocuri în ceea ce privește eventualele fraude săvârșite de operatori împotriva consumatorilor[19].

54. Curtea a concluzionat că, având în vedere particularitățile oferirii de jocuri de noroc prin internet, se poate considera că restricția în discuție în această cauză este justificată prin obiectivul luptei împotriva fraudei și a criminalității.

55. În opinia noastră, din această hotărâre pot fi deduse următoarele concluzii. Mai întâi, Curtea a apreciat că jocurile prin internet prezintă riscuri de fraudă și de criminalitate mai importante decât jocurile de noroc oferite prin mijloace tradiționale. Poate fi vorba, de exemplu, despre o utilizare frauduloasă a mijloacelor de plată on-line sau de trucarea rezultatelor jocurilor de noroc. Având în vedere riscurile speciale pe care le prezintă, jocurile de noroc prin internet pot face, așadar, obiectul unor măsuri speciale.

56. În continuare, ținând cont de importanța acestor riscuri, proporționalitatea unei restricții privind accesul pe piața unui stat membru bazate în special pe protecția ordinii publice împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate aferente acestui tip de jocuri trebuie examinată numai în raport cu acest obiectiv.

57. Rezultă de asemenea că, în cazul în care regimul național se dovedește în măsură să protejeze efectiv consumatorii împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate pe care le prezintă jocurile prin internet, astfel cum poate fi cazul unui monopol acordat unei entități strict controlate de puterile publice, o restricție ce poate merge până la interzicerea totală a accesului pe piață al operatorilor stabiliți în alte state membre indiferent de cadrul legal care reglementează activitățile acestora în statul lor de stabilire poate fi conformă dreptului comunitar. În plus, această conformitate nu depinde de faptul că entitatea menționată își exercită sau nu își exercită activitatea ca pe o activitate economică obișnuită încercând să obțină un maxim de profit și că, eventual, legislația în cauză este de natură să își atingă celelalte obiective, precum protecția consumatorilor împotriva unei incitări excesive la joc.

58. În lumina acestor considerații, vom examina întrebările instanței de trimitere referitoare,

18 — *Ibidem* (punctul 69).
19 — *Ibidem* (punctul 70).

în primul rând, la proporționalitatea reglementării sale în măsura în care aceasta interzice publicitatea cu privire la jocurile prin internet oferite de prestatori stabiliți în alte state membre și, în al doilea rând, la conformitatea cu libera prestare a serviciilor a sancțiunilor prevăzute de această reglementare.

A — *Cu privire la proporționalitatea interdicției de a face publicitate*

59. Prin intermediul întrebărilor preliminare a doua-a cincea, instanța de trimitere ridică problema proporționalității reglementării sale naționale în raport cu următoarele circumstanțe: pe de o parte, faptul că această reglementare, care vizează lupta împotriva criminalității și protecția consumatorilor, are drept obiectiv și finanțarea unor activități sociale și prevede că veniturile provenite din jocuri autorizate revin în parte direct statului (a doua și a treia întrebare); pe de altă parte, împrejurarea că furnizorii de jocuri autorizați în Suedia incită și încurajează consumatorii să participe la jocuri de noroc fără nicio restricție din partea autorităților competente (a patra întrebare) și, în sfârșit, faptul că societățile ale căror jocuri prin internet au făcut obiectul promovării în litigiu sunt autorizate să furnizeze asemenea jocuri de către statul membru pe teritoriul căruia sunt stabilite (a cincea întrebare).

60. În măsura în care acțiunile principale privesc procedura penală declanșată împotriva prestatorilor de servicii de publicitate pentru promovarea jocurilor de noroc oferite prin internet, propunem să se interpreteze întrebările instanței de trimitere în sensul că aceasta urmărește să afle dacă legislația sa internă, în măsura în care interzice promovarea în Suedia a jocurilor de noroc oferite prin internet de societăți stabilite în alte state membre, poate fi considerată proporțională cu obiectivele sale.

61. Răspunsul la aceste întrebări se deduce, în opinia noastră, din Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior.

62. Precum în cauza în care a fost pronunțată această hotărâre, reglementarea în cauză are ca obiect în special protecția consumatorilor împotriva riscului de criminalitate aferent jocului. Aceasta vizează, astfel cum reiese din obiectivele sale, să asigure o piață sănătoasă și sigură și să țină seama de riscurile de fraudă și de jocuri ilicite.

63. De asemenea, precum reglementarea în discuție în această cauză, reglementarea în cauză prevede în acest scop un sistem de drepturi exclusive rezervat unor organisme a căror activitate este strict controlată de puterile publice. Astfel, lotterilagen prevede că

jocurile de noroc nu trebuie să fie exploatate de societăți care urmăresc interese private, ci numai de organisme fără scop lucrativ sau de societăți deținute de stat. Aceasta instituie de asemenea un sistem de control detaliat exercitat de o autoritate special creată în acest scop.

64. În ceea ce privește mai exact jocurile prin internet, reglementarea în cauză supune exploatarea lor unui sistem de autorizare specială care poate fi acordată numai unor societăți deținute de stat sau controlate în majoritate de acesta.

65. Am văzut că, în Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, Curtea a apreciat că, în cadrul unui asemenea sistem, un stat membru, pentru a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, era îndreptățit să interzică prestatorilor de jocuri prin internet stabiliți în alte state membre să ofere jocuri consumatorilor cu reședința pe teritoriul său.

66. În plus, am arătat că din hotărârea menționată reiese că această analiză nu depinde de faptul că reglementarea în cauză este sau nu este de natură să își atingă celelalte obiective, precum protecția consumatorilor împotriva unei incitări excesive la joc. Curtea a hotărât că, în lumina riscurilor specifice pe care le prezintă jocurile prin internet, un stat membru care instituie un sistem eficace pentru a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate prezentate de asemenea jocuri este îndreptățit să restrângă furnizarea către persoanele ce rezidă pe teritoriul său de către prestatori stabiliți în alte state membre.

67. Motivele pe care Curtea și-a întemeiat această decizie se aplică *a fortiori* unei măsuri mai puțin restrictive decât interzicerea totală a activității, precum interdicția de promovare a jocurilor prin internet organizate de societăți stabilite în alte state membre.

68. Riscurile specifice de fraudă și de criminalitate pe care le prezintă jocurile prin internet, din moment ce îndreptățesc un stat membru să interzică accesul pe piața sa operatorilor stabiliți în celelalte state membre, pentru motivul că nu poate controla el însuși probitatea acestor prestatori, justifică și interzicerea promovării în raport cu consumatorii ce rezidă pe teritoriul său a jocurilor oferite de prestatorii menționați în scopul de a canaliza respectivii consumatori către organismele supuse controlului său.

69. Desigur, astfel cum reiese din explicațiile guvernului suedez prezentate în ședință, legislația suedeză nu interzice ziarelor străine vândute în Suedia să facă publicitate pentru jocuri străine prin internet. Aceasta nu obligă

nici operatorii străini să ia măsuri pentru ca site-urile lor internet să fie inaccesibile consumatorilor cu reşedinţa în Suedia.

70. Totuşi, aceste circumstanţe nu pot pune în discuţie coerenţa regimului suedez şi nici capacitatea sa de a atinge scopul urmărit, de protecţie a consumatorilor împotriva riscurilor de fraudă şi de criminalitate aferente jocurilor prin internet. Măsurile luate, în pofida acestor limite, au într-adevăr ca efect restrângerea accesului consumatorilor cu reşedinţa în Suedia la asemenea jocuri. În plus, guvernul suedez a explicat în mod clar că proceda la evaluarea acestor măsuri, în special în ceea ce priveşte impactul jocului de poker pe internet oferit de societăţile autorizate în Suedia.

71. Sistemul astfel elaborat ţine de aprecierea şi de abordarea proprii statului care se înscriu în larga sa putere de apreciere. A decide în mod diferit ar însemna să se impună statelor membre să adopte o politică de tot sau nimic.

72. În ceea ce priveşte jurisprudenţa amintită anterior, se poate considera că interdicţia ce rezultă din articolul 38 din lotterilagen de a promova jocurile prin internet oferite de societăţi stabilite în alte state membre este, aşadar, justificată prin obiectivul luptei împotriva fraudei şi a criminalităţii, indiferent dacă această reglementare este efectiv proporţională cu celelalte obiective ale sale, ce ţin de protecţia consumatorilor împotriva unei incitări excesive la joc şi de alocarea veniturilor provenite din jocuri finanţării unor cauze de interes general.

73. Propunem, în consecinţă, să se răspundă la întrebările instanţei de trimitere a doua-a cincea că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru, ce rezervă dreptul de exploatare a jocurilor de noroc unor operatori autorizaţi care îşi exercită activitatea sub controlul strict al puterilor publice în scopul de a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă şi de criminalitate, care interzice promovarea jocurilor prin internet oferite de societăţi stabilite în alte state membre.

B — *Cu privire la conformitatea sancţiunilor penale*

74. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanţa de trimitere solicită, în esenţă, să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune legislaţiei unui stat membru care supune jocurile de noroc unui regim de drepturi exclusive în vederea luptei împotriva criminalităţii şi a protecţiei consumatorilor, potrivit căreia persoana care promovează participarea la jocuri prin internet organizate de societăţi

stabilite în alte state membre este sancționată penal, în timp ce astfel de sancțiuni nu se aplică persoanei care promovează participarea la asemenea jocuri organizate fără autorizație pe teritoriul național.

75. Conform unei jurisprudențe constante, deși un stat membru este îndreptățit să restrângă activitățile aferente jocurilor de noroc pe teritoriul său, măsurile pe care le ia în acest scop trebuie să nu fie discriminatorii, chiar dacă sunt întemeiate pe apărarea ordinii publice[20]. Această condiție se aplică la fel de riguros în ceea ce privește măsurile ce vizează protecția consumatorilor împotriva riscurilor specifice pe care le prezintă jocurile prin internet.

76. Este cert că articolul 38 alineatul 1 din lotterilagen interzice fără distincție promovarea jocurilor de noroc organizate în străinătate și a jocurilor de noroc organizate fără autorizație pe teritoriul național. În schimb, problema se pune în ceea ce privește sancțiunile prevăzute în caz de încălcare a acestei interdicții.

77. Astfel, în timp ce articolul 54 alineatul 2 din lotterilagen prevede sancțiuni cu amendă și cu închisoare de până la șase luni împotriva persoanelor care fac publicitate pentru jocuri organizate în străinătate, persoanelor care promovează jocurile organizate în Suedia fără autorizație nu le sunt aplicabile sancțiuni penale echivalente, ci numai amenzi civile.

78. Guvernul suedez contestă această interpretare a dreptului intern. Acesta arată că, în cazul promovării jocurilor de noroc organizate fără autorizație pe teritoriul național, lotterilagen sancționează în primul rând organizatorul jocului, ceea ce nu poate face în ceea ce privește jocurile organizate în străinătate. Totuși, potrivit acestui guvern, persoana care promovează jocurile de noroc organizate în Suedia fără autorizație poate face obiectul unei proceduri penale în temeiul articolului 54 alineatul 1 din lotterilagen și al capitolului 23 articolul 4 din brottsbalken pentru complicitate la infracțiune și îi sunt aplicabile sancțiuni echivalente sau chiar superioare celor prevăzute la articolul 54 alineatul 2 din lotterilagen.

79. Problema dacă interpretarea dreptului intern susținută de guvernul suedez este întemeiată ține exclusiv de puterea de apreciere a instanței naționale. Aceasta are obligația de a aprecia dacă, în lumina ansamblului dispozițiilor din dreptul său intern, condițiile în care o persoană promovează jocurile prin internet organizate fără autorizație de o societate stabilită în Suedia și sancțiunile

20 — Hotărârile citate anterior Schindler (punctul 61), precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 60).

aplicabile acesteia sunt echivalente cu cele prevăzute împotriva unei persoane care face publicitate pentru asemenea jocuri organizate de societăți stabilite în alte state membre.

80. În cazul unui răspuns afirmativ, instanța națională ar trebui de asemenea să verifice, în opinia noastră, dacă aceste două infracțiuni sunt urmărite, în fapt, de autoritățile competente cu aceeași diligență.

81. Dacă această verificare conduce la concluzia că cele două infracțiuni în cauză fac obiectul unui tratament echivalent, atunci, evident, regimul național nu este discriminatoriu, cu toate că dispozițiile pe care se întemeiază procedura penală și care prevăd sancțiunile aplicabile sunt cuprinse în texte diferite. Astfel, în vederea acestei aprecieri, trebuie să se ia în considerare ansamblul dispozițiilor de drept național și efectele lor concrete asupra persoanelor care comit una sau cealaltă dintre infracțiunile în cauză.

82. În schimb, dacă verificarea respectivă confirmă premisa instanței de trimitere potrivit căreia persoanele care promovează jocurile prin internet organizate fără autorizație în Suedia nu riscă decât amenzi civile, se impune constatarea că dreptul național în cauză comportă o discriminare ce face dispozițiile articolului 54 alineatul 2 din lotterilagen contrare articolului 49 CE și, în consecință, inopozabile persoanelor urmărite în cadrul acțiunilor principale, potrivit Hotărârii Simmenthal[21].

83. Astfel, dacă această premisă este confirmată, legislația națională în cauză comportă o diferență de tratament în privința unor situații comparabile, în detrimentul societăților stabilite în celelalte state membre.

84. Astfel, în ceea ce privește diferența de tratament, aceasta reiese, evident, din faptul că, pe de o parte, o amendă penală, prin natura sa și prin vocația sa aflictivă, are, în principiu, un caracter punitiv mai pronunțat decât o amendă de natură civilă, chiar dacă cuantumul acesteia din urmă este identic. Aceasta rezultă, pe de altă parte și în special, din faptul că articolul 54 alineatul 2 din lotterilagen prevede și o pedeapsă cu închisoarea de până la șase luni sau chiar doi ani în cazurile cele mai grave.

85. În plus, deși, în ambele ipoteze prevăzute la articolul 38 din lotterilagen, persoanele urmărite pot fi agenți de publicitate care își desfășoară activitatea în Suedia, articolul 54 alineatul 2 din lotterilagen, întrucât vizează exclusiv promovarea jocurilor organizate

21 — Hotărârea din 9 martie 1978 (106/77, Rec., p. 629, punctul 24).

în străinătate, afectează în mai mare măsură societățile de jocuri stabilite în alte state membre. Această dispoziție poate fi asimilată, așadar, cu o discriminare indirectă bazată pe cetățenie sau naționalitate.

86. În sfârșit, nu reiese din elementele de la dosar, iar guvernul suedez nu a încercat să demonstreze, că cele două categorii de infracțiuni în discuție ar prezenta diferențe semnificative în ceea ce privește tulburările pe care le cauzează sau condițiile în care pot fi constatate care să poată justifica o asemenea diferență de tratament.

87. Astfel, jocurile prin internet organizate de o societate stabilită în alt stat membru nu prezintă obligatoriu sau în general riscuri de fraudă și de criminalitate în detrimentul consumatorilor mai importante decât jocurile organizate clandestin de o societate stabilită pe teritoriul național. Împrejurarea că statul în cauză nu dispune de mijloace directe de acțiune și de control cu privire la societățile stabilite în alte state membre nu sunt, în opinia noastră, de natură să pună în discuție această analiză.

88. În plus, în măsura în care promovarea prevăzută la articolul 38 din lotterilagen, în cele două ipoteze, este realizată în Suedia de prestatori stabiliți în acest stat membru, nu vedem de ce investigațiile necesare pentru descoperirea autorilor lor ar prezenta un grad mai mare de complexitate în cazul jocurilor străine care să poată justifica, în scop disuasiv, pedepse mai severe.

89. Prin urmare, propunem Curții să se pronunțe în sensul că articolul 49 CE se opune reglementării unui stat membru ce supune jocurile de noroc unui regim de drepturi exclusive în scopul luptei împotriva criminalității și al protecției consumatorilor potrivit căruia persoanei care promovează participarea la jocurile pe internet organizate de o societate stabilită în alt stat membru îi sunt aplicabile sancțiuni penale, în timp ce astfel de sancțiuni nu îi sunt aplicabile persoanei care promovează participarea la asemenea jocuri organizate fără autorizație pe teritoriul național.

IV — Concluzie

90. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să declare:

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune reglementării unui stat membru, ce rezervă dreptul de exploatare a jocurilor de noroc unor operatori autorizați care își exercită activitatea sub controlul strict al puterilor publice în scopul de a proteja consumatorii împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, care interzice promovarea jocurilor prin internet oferite de societăți stabilite în alte state membre.

2) Articolul 49 CE se opune reglementării unui stat membru ce supune jocurile de noroc unui regim de drepturi exclusive potrivit căruia persoanei care promovează participarea la jocurile pe internet organizate de o societate stabilită în alt stat membru îi sunt aplicabile sancțiuni penale, în timp ce astfel de sancțiuni nu îi sunt aplicabile persoanei care promovează participarea la asemenea jocuri organizate fără autorizație pe teritoriul național."