HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

15 septembrie 2011 *

În cauza C-347/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Bezirksgericht Linz (Austria), prin decizia din 10 aprilie 2009, primită de Curte la 31 august 2009, în procedura penală împotriva

Jochen Dickinger,

Franz Ömer,

CURTEA (Camera a patra),

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

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

* Limba de procedură: germana.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 ianuarie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnii Dickinger și Ömer, de W. Denkmair și O. Plöckinger, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul austriac, de doamna C. Pesendorfer și de domnul J. Bauer, în calitate de agenți;

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

— pentru guvernul elen, de doamnele E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou și G. Papadaki, în calitate de agenți;

— pentru guvernul maltez, de doamna A. Buhagiar și de domnul J. Borg, în calitate de agenți;

— pentru guvernul portughez, de domnul L. Inez Fernandes și de doamna A. Barros, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnii E. Traversa și B.-R. Killmann, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 31 martie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 43 CE și 49 CE.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unor proceduri penale împotriva domnilor Dickinger și Ömer pentru nerespectarea de către societatea de drept austriac bet-at-home.com Entertainment GmbH (denumită în continuare „bet-at-home.com Entertainment"), ai căror administratori sunt, a legislației austriece privind exploatarea jocurilor de noroc, mai precis în ceea ce privește oferta de jocuri de cazinou pe internet.

Cadrul juridic

3 Legea federală privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989), în versiunea aplicabilă în acțiunea principală (denumită în continuare „GSpG"), prevede la articolul 3, intitulat „Monopolul jocurilor de noroc", că dreptul de organizare a jocurilor de noroc este, în principiu, rezervat guvernului federal. Articolele 14 și 21 din GSpG prevăd în paralel că ministrul federal al finanțelor poate atribui concesiuni

pentru organizarea unor loterii, pe de o parte, și pentru exploatarea unor cazinouri, pe de altă parte. Întrucât nu sunt considerate jocuri de noroc în sens strict, pariurile sportive nu sunt supuse, cu excepția unui tip de pariu mutual denumit „Toto", regimului stabilit de GSpG.

4 Jocurile de cazinou comercializate pe internet sunt asimilate loteriilor, în temeiul articolului 12a din GSpG, și, prin urmare, sunt supuse mai degrabă regimului de concesionare a loteriilor decât celui de concesionare a cazinourilor. Articolul 12a menționat mai sus, introdus în GSpG în 1997 (BGBl. I, 69/1997), conține în această privință următoarea definiție a termenilor „loterii electronice":

„loteriile pentru care contractul de joc este încheiat prin mijloace electronice, decizia privind câștigurile și pierderile este adusă sau pusă la dispoziție în mod centralizat, iar participantul poate lua cunoștință de rezultat imediat după participarea la joc".

5 O concesiune pentru organizarea unor loterii nu poate fi acordată, în temeiul articolului 14 alineatul (2) din GSpG, decât unui operator care:

„1. este o societate de capitaluri cu sediul social în țară;

2. nu are proprietari (asociați) care să dispună de o influență dominantă și a căror influență nu permite garantarea fiabilității punctului de vedere legal;

3. dispune de un consiliu de supraveghere şi de un capital social vărsat de cel puţin 109 000 000 de euro, fiind necesar ca proveniența legală a fondurilor să fie demonstrată în mod corespunzător;

4. numeşte directori care, datorită formării lor, sunt competenţi din punct de vedere profesional, dispun de caracteristicile şi de experienţa necesare pentru exploatarea corectă a activităţii şi împotriva cărora nu există niciun motiv de excludere în temeiul articolului 13 din Codul profesiunilor artizanale, comerciale şi industriale din 1973 (Gewerbeordnung 1973) […];

5. ţinând seama de împrejurări (în special experienţele, cunoştinţele şi mijloacele proprii), permite statului federal să anticipeze obţinerea celor mai mari venituri (taxă de concesiune şi taxele pe pariuri) şi

6. pentru care structura eventuală a grupului din care fac parte proprietarul sau proprietarii care deţin participaţii semnificative în cadrul întreprinderii nu este un obstacol în calea unui control eficace al concesionarului."

6 Concesiunea poate, în conformitate cu articolul 14 alineatul (3) punctul 1 din GSpG, să fie acordată pentru o durată maximă de 15 ani.

7 Atât timp cât o concesiune de loterie este în vigoare, articolul 14 alineatul (5) prima teză din GSpG prevede că nu poate fi atribuită nicio altă concesiune.

8 Dacă mai mulţi candidaţi care îndeplinesc condiţiile prevăzute la articolul 14 alineatul (2) din GSpG solicită obţinerea unei concesiuni, ministrul federal al finanţelor este obligat, în temeiul alineatului (5) a doua teză al aceluiaşi articol, să ia o decizie pe baza

criteriului prevăzut la punctul 5 al alineatului (2) menționat mai sus și, prin urmare, să atribuie concesiunea operatorului de la care se anticipează obținerea celor mai mari venituri pentru guvernul federal.

9 În temeiul articolului 15 alineatul (1) din GSpG, concesionarul nu are dreptul de a crea sucursale în afara teritoriului austriac. În plus, achiziționarea pentru concesionar a unor participații calificate în alte societăți necesită o autorizație din partea ministrului federal al finanțelor. În temeiul articolului 15a din GSpG, o asemenea autorizație este de asemenea necesară pentru extinderea activității comerciale a concesionarului și trebuie să fie acordată doar dacă nu există riscul unei reduceri a veniturilor guvernului federal care provin din taxa de concesiune sau din taxele pe pariuri.

10 Articolul 16 din GSpG obligă concesionarul să stabilească condițiile de joc pentru jocurile de noroc a căror organizare i-a fost încredințată. Aceste condiții, care trebuie aprobate de ministrul federal al finanțelor, sunt publicate în Amtsblatt zur Wiener Zeitung și sunt afișate, spre consultare, în localurile comerciale ale concesionarului și la punctele sale de vânzare.

11 În plus, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din GSpG, concesionarul trebuie să comunice în fiecare an ministrului federal al finanțelor identitatea persoanelor care participă la capitalul social al întreprinderii. Pe de altă parte, în temeiul articolului 19 alineatul (1) din GSpG, el se află sub supravegherea ministrului federal al finanțelor. Acesta din urmă este abilitat, în acest scop, printre altele, să verifice conturile, precum și alte documente ale concesionarului și poate proceda la verificări la fața locului sau poate solicita unor contabili sau altor experți să efectueze verificări. Costurile ocazionate de supraveghere trebuie suportate de concesionar și îi sunt facturate anual de ministrul federal al finanțelor.

12 Articolul 19 alineatul (2) din GSpG prevede în plus numirea de către ministrul federal al finanțelor a unui comisar de stat („Staatskommissär”) care, în temeiul articolului 26 din Legea privind creditul (Kreditwesengesetz, BGBl. 63/1979), are dreptul de a asista la adunările acționarilor, precum și la ședințele consiliului de supraveghere al concesionarului. Comisarul de stat trebuie să fie un angajat al unei unități administrativ-teritoriale sau un avocat ori un auditor, se află sub autoritatea ministrului finanțelor și poate fi demis din funcție în orice moment. Comisarul de stat are în special atribuția de a se opune oricărei decizii a organelor societății pe care o consideră ilegală. O astfel de opoziție are drept consecință suspendarea efectelor deciziei în cauză până la adoptarea unei decizii de către autoritățile competente.

13 În temeiul articolului 19 alineatul (3) din GSpG, ministrul federal al finanțelor și Organizația Sportivă Federală au dreptul, fiecare, să propună un membru în consiliul de supraveghere a concesionarului.

14 Articolul 19 alineatul (4) din GSpG obligă concesionarul să comunice ministrului finanțelor bilanțul anual, raportul de gestiune și bilanțul consolidat al grupului, precum și rapoartele auditorilor privind documentele menționate în termen de șase luni de la închiderea exercițiului financiar în cauză.

15 Articolele 17 și 20 din GSpG privesc destinația veniturilor din jocurile de noroc. Articolul 17 alineatul (3) punctul 6 stabilește taxa de concesiune pentru loteriile electronice la 24 % din venitul brut anual după deducerea câștigurilor distribuite. În temeiul articolului 20, 3 % din venitul brut al loteriilor, cuantum care nu trebuie în niciun caz să fie inferior valorii de 40 de milioane de euro, este destinat dezvoltării sportului.

16 Articolele 21-31 din GSpG conțin dispoziții similare care reglementează acordarea a 12 concesiuni pentru exploatarea unor cazinouri, supravegherea concesionarilor, precum și desfășurarea jocurilor de cazinou.

17 Organizarea de jocuri de noroc în scop lucrativ de către o persoană care nu este titulară a unei concesiuni constituie fapte de natură penală în Austria. Potrivit articolului 168 alineatul (1) din Codul penal austriac (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB"), se pedepsește „oricine organizează un joc interzis în mod expres sau al cărui rezultat favorabil sau defavorabil depinde exclusiv sau în principal de hazard sau oricine favorizează o reuniune în vederea organizării unui astfel de joc în scopul obținerii unui avantaj material din această organizare sau din această reuniune sau în scopul obținerii unui avantaj material pentru un terț". Sancțiunile prevăzute sunt pedeapsa cu închisoarea până la 6 luni sau până la 360 de zile de amendă.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

18 Österreichische Lotterien GmbH (denumită în continuare „Österreichische Lotterien") este o societate de drept privat cu răspundere limitată. În temeiul unei decizii a ministrului federal al finanțelor din 16 martie 1995, societatea menționată a obținut concesiunea unică pentru organizarea unor loterii în Austria pentru perioada 1 decembrie 1994-31 decembrie 2004. După instituirea „loteriilor electronice" prin introducerea, în 1997, a articolului 12a în GSpG, concesiunea societății respective a fost extinsă la acest tip de loterii și a fost prelungită până în 2012 printr-o decizie a ministrului federal al finanțelor din 2 octombrie 1997. Având în vedere durata maximă de 15 ani autorizată de lege, durata concesiunii a fost stabilită pentru perioada 1 octombrie 1997-30 septembrie 2012.

19 Acționarul majoritar al Österreichische Lotterien este Casinos Austria AG (denumită în continuare „Casinos Austria"), societate pe acțiuni de drept privat care deține cele

12 concesiuni de exploatare a unor cazinouri prevăzute de GSpG (a se vedea în această privință Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann, C-64/08, Rep., p. I-8219, punctele 13-15). La data faptelor din acțiunea principală, o treime din acțiunile care constituiau capitalul social al Casinos Austria era deținută indirect de stat, restul acțiunilor aparținând investitorilor privați.

20 Domnii Dickinger și Ömer, resortisanți austrieci, sunt fondatorii grupului multinațional de jocuri online bet-at-home.com. Societatea-mamă a acestui grup este bet-at-home.com AG, o societate de drept german cu sediul în Düsseldorf (Germania).

21 Societatea de drept austriac bet-at-home.com Entertainment, cu sediul în Linz (Austria), activă în domeniul „serviciilor de prelucrare automată a datelor și al tehnicilor de informație", este una dintre filialele societății bet-at-home.com AG. Domnii Dickinger și Ömer sunt administratorii bet-at-home.com Entertainment. Această societate dispune de o licență austriacă ce îi permite să propună pariuri sportive.

22 Bet-at-home.com Entertainment deține, în calitate de filială, societatea de drept maltez bet-at-home.com Holding Ltd, care, la rândul său, deține trei filiale, și anume societățile de drept maltez bet-at-home.com Internet Ltd, bet-at-home.com Entertainment Ltd, precum și bet-at-home.com Internationale Ltd (denumite în continuare „filialele malteze").

23 Două dintre filialele malteze propun jocuri de noroc și pariuri sportive pe internet pe site-ul www.bet-at-home.com. Acestea dispun de o licență malteză („Class One Remote Gaming License") valabilă pentru jocurile de noroc online și de o licență malteză („Class Two Remote Gaming License") valabilă pentru pariurile sportive online. Site-ul internet este accesibil în limbile spaniolă, germană, greacă, engleză, italiană,

maghiară, olandeză, poloneză, slovenă, rusă și turcă, dar nu și în limba malteză. Pe acest site sunt oferite, printre altele, jocuri de cazinou precum poker, black-jack, bacara, ruletă, precum și jocuri de tip slot-machine. Toate aceste jocuri se pot juca fără limite de mize.

24 Exploatarea site-ului de internet www.bet-at-home.com este asigurată exclusiv de filialele malteze care organizează jocurile în cauză și care sunt proprietarele licențelor pentru software-urile necesare pentru exploatarea platformei de joc.

25 Filialele malteze au utilizat, cel puțin până în luna decembrie 2007, un server instalat la Linz, pus la dispoziția acestora de bet-at-home.com Entertainment, care asigura și întreținerea site-ului internet, a software-ului necesar pentru jocuri, precum și asistența pentru utilizatori.

26 Împotriva domnilor Dickinger și Ömer, în calitatea lor de administratori ai societății bet-at-home.com Entertainment, a fost declanșată o procedură penală, în urma acțiunilor acestora care încălcau articolul 168 alineatul (1) din StGB. Actul de urmărire în justiție are următorul cuprins:

„Domnii […] Dickinger și […] Ömer au săvârșit, în calitate de responsabili ai [bet-at-home.com Entertainment], de la 1 ianuarie 2006 și până în prezent, infracțiunea de organizare de jocuri de noroc prevăzută la articolul 168 alineatul (1) din [StGB], în beneficiul societății [bet-at-home.com Entertainment], prin oferirea pe internet a unor jocuri pentru care câștigurile și pierderile depind exclusiv sau în principal de noroc sau care sunt interzise în mod expres, precum diferite feluri de poker («Texas Hold'em», «Seven Card Stud» etc.), black-jack, bacara, jocuri de masă precum ruleta, precum și jocuri de tip «slot-machine» cu mize de joc cu valori nelimitate, în scopul de a obține pentru sine sau pentru terți, în special [bet-at-home.com Entertainment], un avantaj financiar."

27 Domnii Dickinger și Ömer au invocat nelegalitatea reglementării naționale aplicabile jocurilor de noroc în raport cu articolele 43 CE și 49 CE.

28 Instanța de trimitere se îndoiește că dispozițiile StGB coroborate cu normele austriece aplicabile jocurilor de noroc în cauză în acțiunea principală sunt compatibile cu dreptul Uniunii, în special având în vedere faptul că aceasta consideră publicitatea făcută de Casinos Austria pentru oferta sa de jocuri de noroc drept „ofensivă".

29 În aceste condiții, Bezirksgericht Linz a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun, în principiu, unei reglementări naționale precum cea de la articolul 3 coroborat cu articolul 14 și următoarele și cu articolul 21 din [GSpG], în temeiul căreia:

— o concesiune pentru loterii (de exemplu loterii electronice) poate fi acordată pentru o durată de maximum 15 ani numai unui singur concesionar care, printre altele, trebuie să fie o societate de capitaluri cu sediul în Austria, nu poate crea sucursale în afara Austriei, trebuie să dispună de un capital social sau de un capital nominal de cel puțin 109 000 000 de euro și care, în funcție de împrejurări, permite statului federal să anticipeze obținerea celor mai mari venituri din impozite;

— o concesiune pentru cazinouri poate fi acordată pentru o durată de maximum 15 ani numai unui număr de cel mult 12 concesionari care, printre altele, trebuie să fie societăți pe acțiuni cu sediul în Austria, nu pot crea sucursale în afara Austriei, trebuie să dispună de un capital social vărsat de 22 000 000 de euro și care, în funcție de împrejurări, permit colectivităților locale să anticipeze obținerea celor mai mari venituri din impozite?

Aceste întrebări se pun în special având în vedere că societatea [Casinos Austria] este titulara tuturor celor 12 concesiuni de cazinouri care au fost atribuite la 18 decembrie 1991 pentru o durată maximă de 15 ani și care, între timp, au fost prelungite fără licitație publică sau comunicare publică.

b) În cazul unui răspuns afirmativ, o astfel de reglementare poate fi justificată prin motive de interes general de limitare a activității de pariuri atunci când titularii concesiunii exercită, la rândul lor, într-o structură de cvasimonopol, o politică expansionistă în domeniul jocurilor de noroc prin intermediul unei publicități intensive?

c) În cazul unui răspuns afirmativ, cu ocazia controlului proporționalității unei astfel de reglementări care urmărește obiectivul de prevenire a infracțiunilor prin supunerea operatorilor economici activi în acest domeniu unui control și, astfel, prin organizarea jocurilor de noroc în cadrul unui sistem în care sunt supuse acestui control, instanța de trimitere trebuie să țină seama de faptul că, în acest mod, reglementarea vizează de asemenea prestatorii de servicii transfrontalieri care sunt oricum supuși în statul membru de stabilire unor obligații și unor controale stricte legate de concesiunea lor?

2) Libertăţile fundamentale din Tratatul CE, în special libera prestare a serviciilor în temeiul articolului 49 CE, trebuie interpretate în sensul că, în pofida competenţei de principiu pe care o rezervă statelor membre în ceea ce priveşte reglementarea ordinii juridice penale, o dispoziţie naţională de drept penal trebuie să fie de asemenea evaluată în raport cu dreptul comunitar atunci când aceasta este de natură să interzică sau să împiedice exercitarea unei libertăţi fundamentale?

3) a) Articolul 49 CE coroborat cu articolul 10 CE trebuie interpretat în sensul că controalele efectuate în statul de stabilire al unui prestator de servicii şi garanţiile aduse în acest stat trebuie luate în considerare în statul de prestare a serviciului în temeiul principiului încrederii reciproce?

b) În cazul unui răspuns afirmativ, articolul 49 CE trebuie interpretat, în plus, în sensul că, în cazul unei restricţii privind libera prestare a serviciilor, impusă de motive de interes general, trebuie să se aprecieze dacă nu s-a ţinut deja seama în mod suficient de acest interes general prin dispoziţiile, controalele şi verificările la care este supus prestatorul de servicii în statul în care este stabilit?

c) În cazul unui răspuns afirmativ, cu ocazia controlului de proporţionalitate a unei dispoziţii dintr-un stat membru care prevede sancţiuni penale în cazul ofertei transfrontaliere de servicii de jocuri de noroc fără licenţă naţională, trebuie să se ţină seama de faptul că interesele de ordine publică invocate de statul în care sunt prestate serviciile pentru a justifica restricţia privind libertatea fundamentală sunt deja luate în considerare în mod suficient în statul de stabilire printr-o procedură strictă de autorizare şi de supraveghere?

d) În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere trebuie să țină seama, în cadrul verificării proporționalității unei astfel de restricții, de faptul că gradul controalelor prevăzute de dispozițiile statului în care este stabilit prestatorul de servicii depășește chiar gradul controalelor din statul în care sunt prestate serviciile?

e) În cazul unei interdicții a jocurilor de noroc, sancționată penal și adoptată pentru motive de ordine publică precum protecția jucătorilor și combaterea criminalității, principiul proporționalității impune, în plus, ca instanța de trimitere să efectueze o distincție între, pe de o parte, furnizorii care oferă jocuri de noroc fără niciun fel de autorizație și, pe de altă parte, cei care sunt stabiliți și dispun de o concesiune în alte state membre [ale Uniunii] și își desfășoară activitatea prin exercitarea dreptului la libera prestare a serviciilor?

f) În sfârșit, cu ocazia verificării proporționalității unei dispoziții dintr-un stat membru care interzice, cu riscul aplicării unor sancțiuni penale, oferta transfrontalieră de servicii de jocuri de noroc fără concesiune sau autorizație națională, trebuie să se țină seama de faptul că un furnizor care a obținut în mod legal o licență de jocuri de noroc într-un alt stat membru nu a avut posibilitatea să obțină o licență națională din cauza restricțiilor de acces obiective și indirect discriminatorii și de faptul că procedura de acordare a licenței și de supraveghere din statul de stabilire oferă un nivel de protecție cel puțin comparabil cu cel național?

4) a) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul în care caracterul temporar al prestării serviciilor ar exclude posibilitatea prestatorului de a se dota cu o anumită infrastructură în statul de primire (de exemplu un server) fără a fi considerat ca fiind stabilit în acest stat membru?

b) Articolul 49 CE trebuie interpretat, în plus, în sensul că o interdicție adresată furnizorilor naționali de asistență de a facilita unui prestator cu sediul într-un alt stat membru prestarea serviciului său constituie de asemenea o restricție privind libertatea de prestare a serviciilor de către acest prestator în cazul în care furnizorii de servicii de asistență sunt stabiliți în același stat membru ca o parte a destinatarilor serviciului?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a doua întrebare

30 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie examinată în primul rând, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă o reglementare a unui stat membru care instituie sancțiuni penale împotriva persoanelor care încalcă un monopol de exploatare a jocurilor de noroc, precum cel prevăzut de reglementarea națională în cauză în acțiunea principală, trebuie să fie conformă cu libertățile fundamentale garantate de tratat și în special cu articolul 49 CE.

31 După cum a subliniat avocatul general la punctele 45-50 din concluziile sale, rezultă în această privință dintr-o jurisprudență constantă a Curții că dreptul Uniunii impune limite competenței statelor membre în materie penală, printr-o astfel de legislație neputându-se restrânge, astfel, libertățile fundamentale garantate de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan, 186/87, Rec., p. 195, punctul 19, și Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rec., p. I-11, punctul 17).

32 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că dreptul Uniunii, în special articolul 49 CE, se opune sancționării din punct de vedere penal a încălcării unui monopol de exploatare a jocurilor de noroc, precum monopolul de exploatare a jocurilor de cazinou comercializate pe internet prevăzut de reglementarea națională în cauză în acțiunea principală, dacă o astfel de reglementare nu este conformă cu dispozițiile din legislația respectivă.

Cu privire la a patra întrebare

33 Prin intermediul celei de a patra întrebări, care trebuie examinată în al doilea rând, instanța de trimitere urmărește să afle ce libertăți fundamentale sunt aplicabile restricțiilor impuse filialelor malteze de legislația națională în cauză în acțiunea principală. Instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil serviciilor de jocuri de noroc comercializate pe internet pe teritoriul unui stat membru de primire de un operator stabilit într-un alt stat membru, în pofida faptului că acest operator:

— a creat în statul membru de primire o anumită infrastructură de suport informatic, precum un server, ceea ce ar putea determina aplicarea dispozițiilor privind libertatea de stabilire, și

— se prevalează de servicii de asistență ale unui prestator stabilit în statul membru de primire în scopul de a furniza serviciile sale unor consumatori din acest stat membru, fapt care ar putea avea drept consecință inaplicabilitatea articolului 49 CE.

34 După cum a subliniat avocatul general la punctele 57-62 din concluziile prezentate, simplul fapt că un prestator de jocuri de noroc comercializate online recurge la

mijloace materiale de comunicare furnizate de o întreprindere terță stabilită în statul membru de primire nu este, ca atare, de natură să stabilească faptul că acest prestator dispune în respectivul stat de un sediu permanent comparabil cu o agenție, fapt care ar avea drept consecință aplicarea dispozițiilor tratatului privind libertatea de stabilire.

35 Astfel, din jurisprudența Curții rezultă că, pentru a exista o stabilire în sensul tratatului, un raport comercial încheiat de un operator stabilit într-un stat membru cu operatori sau cu intermediari stabiliți în statul membru de primire trebuie să implice posibilitatea acestuia din urmă de a participa, în mod stabil și continuu, la viața economică a acestui stat membru de primire și, astfel, să fie de natură să permită clienților să beneficieze de serviciile propuse prin intermediul unei prezențe permanente în acest stat membru de primire, care poate să se exercite printr-un simplu birou condus, dacă este cazul, de o persoană independentă, dar mandatată să acționeze în permanență pentru acest operator cum ar proceda o agenție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, Rep., p. I-8069, punctele 59 și 60).

36 Or, nu se contestă faptul că, departe de a fi mandatat pentru a acționa în permanență pentru filialele malteze pe piața jocurilor de noroc în Austria, bet-at-home.com Entertainment nu intervine în relația dintre aceste filiale și clienții lor. Exploatarea platformei internet www.bet-at-home.com este asigurată exclusiv prin filialele malteze, care sunt responsabile de organizarea jocurilor și cu care clienții încheie contractele corespunzătoare. În aceste condiții, serviciile de suport informatic furnizate de bet-at-home.com Entertainment ar putea fi atribuite unui alt operator stabilit într-un alt stat membru, chiar fără ca consumatorii austrieci să realizeze acest lucru.

37 Pe de altă parte, din jurisprudența Curții rezultă că articolul 49 CE se aplică unui operator de jocuri de noroc stabilit într-un stat membru care își oferă serviciile într-un

alt stat membru, chiar dacă în acest scop folosește intermediari stabiliți în același stat membru în care se află și destinatarii serviciilor (Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 58). *A fortiori*, același articol își găsește aplicarea atunci când operatorul de jocuri de noroc nu utilizează intermediari, ci un simplu prestator de servicii de asistență informatică în statul membru de primire.

38 În consecință, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil serviciilor de jocuri de noroc comercializate pe internet pe teritoriul unui stat membru de primire de un operator stabilit într-un alt stat membru, în pofida faptului că acest operator:

— a creat în statul membru de primire o anumită infrastructură de suport informatic, precum un server, și

— se prevalează de servicii de asistență informatică ale unui prestator stabilit în statul membru de primire în scopul de a furniza serviciile sale unor consumatori stabiliți tot în acest stat membru.

Cu privire la prima și la a treia întrebare

39 Prima și a treia întrebare, pe care trebuie să le analizăm împreună, privesc condițiile în care articolul 49 CE permite instituirea unui monopol pentru organizarea jocurilor de cazinou comercializate pe internet în favoarea unui operator unic, precum cel în cauză în acțiunea principală.

40 Pentru a răspunde în mod util la aceste întrebări, în primul rând trebuie să se amintească condițiile în care articolul 49 CE permite instituirea unui monopol în materie de jocuri de noroc, precum cel în cauză în acțiunea principală. În al doilea rând, este necesar să se verifice în ce măsură faptul că entitatea care dispune de un monopol în materia jocurilor de noroc are o politică comercială expansionistă poate fi compatibil cu obiectivul urmărit de regimul de monopol. În al treilea rând, trebuie să se ofere indicații instanței de trimitere în ceea ce privește compatibilitatea cu articolul 49 CE a unei serii de restricții specifice impuse titularului monopolului de reglementarea națională, în legătură cu forma sa juridică, cu valoarea capitalului său social, cu locul în care se află sediul său și cu posibilitatea de a-și stabili sucursalele în alte state membre. În ultimul rând, trebuie să se examineze relevanța verificărilor operatorilor de jocuri de noroc efectuate în alte state membre și a garanțiilor care sunt aduse pentru examinarea proporționalității măsurilor restrictive impuse de un stat membru care urmăresc să reglementeze jocurile de noroc în scopul atingerii unuia sau a mai multor obiective recunoscute de jurisprudența Curții.

41 Nu se contestă faptul că o reglementare a unui stat membru, precum cea în cauză în acțiunea principală, care supune organizarea și promovarea jocurilor de noroc unui regim de exclusivitate în favoarea unui singur operator și care interzice oricărui alt operator, inclusiv unui operator cu sediul în alt stat membru, să ofere, prin internet, pe teritoriul primului stat membru, servicii care sunt supuse respectivului regim constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 49 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctele 22 și 24, precum și jurisprudența citată).

42 Cu toate acestea, o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor poate fi admisă cu titlu de măsură derogatorie prevăzută expres la articolele 45 CE și 46 CE, aplicabile în acest domeniu în temeiul articolului 55 CE, sau justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07,

Rec., p. I-7633, punctele 55 și 56, precum și Hotărârea din 30 iunie 2011, Zeturf, C-212/08, Rep., p. I-5633, punctul 37).

43 Trebuie subliniat de la bun început în contextul acțiunii principale că, dacă un monopol public a fost instituit într-un stat membru în materia jocurilor de noroc, iar regimul menționat ar fi incompatibil cu articolul 49 CE, încălcarea acestuia de un operator economic nu poate face obiectul unor sancțiuni penale (Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rec., p. I-1891, punctele 63 și 69).

Cu privire la condițiile instituirii unui monopol în materie de jocuri de noroc

44 În ceea ce privește justificările de natură să fie admise, Curtea a arătat că obiectivele urmărite prin legislațiile naționale adoptate în domeniul jocurilor și al pariurilor, luate în considerare în ansamblu, au legătură cel mai adesea cu protecția destinatarilor serviciilor respective și, mai general, a consumatorilor, precum și cu protecția ordinii sociale. Curtea a subliniat de asemenea că astfel de obiective se numără printre motivele imperative de interes general care pot justifica atingeri aduse liberei prestări a serviciilor (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 74 și jurisprudența citată).

45 Pe de altă parte, Curtea a subliniat în mod repetat că particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și pentru societate care sunt asociate cu jocurile de noroc și cu pariurile pot fi de natură să justifice existența, în beneficiul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a determina, potrivit propriei scări de valori, cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 76 și jurisprudența citată).

46 Simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 58).

47 Prin urmare, statele membre sunt în principiu libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 59).

48 Un stat membru care urmărește să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat poate considera, în consecință, în mod întemeiat, după cum a admis în jurisprudența sa Curtea, că numai acordarea de drepturi exclusive unui organism unic supus unui control strict din partea autorităților publice este de natură să le permită să controleze riscurile legate de sectorul jocurilor de noroc și să urmărească obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de joc într-un mod suficient de eficace (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Stoß și alții, punctele 81 și 83, precum și Zeturf, punctul 41).

49 Astfel, autoritățile publice naționale pot considera că faptul că, în calitate de controlor al organismului care deține monopolul, vor dispune de mijloace adiționale care să le permită să influențeze conduita acestuia, în afară de mecanismele regulatoare și de supraveghere legale, este de natură să le asigure un control mai bun al ofertei de jocuri de noroc și garanții mai bune de eficacitate în punerea în aplicare a politicii lor decât în cazul exercitării acestor activități de către operatori privați în situație de concurență, chiar dacă aceștia din urmă ar depinde de un sistem de autorizare și ar fi supuși unui regim de control și de sancțiuni (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 82).

50 Rămâne totuși valabil că restricțiile impuse de statele membre trebuie să îndeplinească condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor, ceea ce revine instanțelor naționale să verifice (Hotărârile citate anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctele 59 și 60, și Stoß și alții, punctele 77 și 78).

51 Trebuie subliniat că problema de a stabili care obiective sunt efectiv urmărite de legislația națională este, în cadrul unei cauze cu care este sesizată Curtea în temeiul articolului 267 TFUE, de competența instanței de trimitere.

52 Potrivit guvernului austriac, reglementarea în cauză în acțiunea principală urmărește, pe de o parte, un obiectiv reprezentat de combaterea criminalității, în special prin protecția consumatorilor de jocuri de noroc împotriva fraudei și a altor ilegalități, precum și, pe de altă parte, un obiectiv reprezentat de prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri prin garanția unor măsuri adecvate de protecție a jucătorilor, precum, printre altele, stabilirea obligatorie a limitelor mizelor personale, și participă, prin urmare, la protecția ordinii sociale în general.

53 În schimb, domnii Dickinger și Ömer, precum și guvernul maltez susțin că din modul expres de redactare a GSpG rezultă că obiectivul principal este cel de a majora veniturile fiscale generate de jocurile de noroc. Aceștia arată în mod special că, în temeiul articolului 14 alineatul (5) din GSpG, concesiunea este atribuită în mod sistematic operatorului de la care se anticipează obținerea celor mai mari venituri pentru guvernul federal. În plus, orice extindere teritorială sau materială a activității comerciale a concesionarului presupune o autorizație a ministrului federal al finanțelor, care nu trebuie acordată decât dacă nu se estimează nicio scădere a veniturilor guvernului federal.

54 Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă autoritățile naționale urmăreau cu adevărat, la data faptelor din acțiunea principală, să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat în raport cu obiectivele invocate și dacă, având în vedere acest nivel de protecție urmărit, instituirea unui monopol putea fi considerată în mod efectiv necesară (Hotărârea Zeturf, citată anterior, punctul 47). În acest context, statului membru care intenționează să se prevaleze de un obiectiv de natură să legitimeze obstacolul în calea libertății de a presta servicii îi revine obligația de a furniza instanței sesizate pentru a se pronunța asupra acestei probleme toate elementele de natură să îi permită să se asigure că măsura respectivă îndeplinește cu adevărat cerințele ce decurg din principiul proporționalității (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 71).

55 În această privință, numai obiectivul de a maximiza veniturile la bugetul statului nu poate să permită o astfel de restricție privind libera prestare a serviciilor.

56 Trebuie în special să se amintească, în acest context, că o legislație națională nu poate garanta realizarea obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic. Prin urmare, revine instanțelor naționale obligația de a se asigura, în special având în vedere modalitățile concrete de aplicare a reglementării restrictive vizate, că aceasta îndeplinește cu adevărat rolul de a reduce ocaziile de a juca și de a limita activitățile în acest domeniu în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctele 88, 97 și 98).

57 În consecință, instanța de trimitere va trebui sa verifice, în special în lumina evoluției pieței de jocuri de noroc în Austria, dacă controalele statului la care sunt supuse activitățile titularului monopolului sunt de natură să garanteze că acesta va fi efectiv capabil să urmărească, în mod coerent și sistematic, obiectivele invocate prin intermediul unei oferte măsurate cantitativ și adaptate calitativ în funcție de obiectivele

menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2010, Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, C-258/08, Rep., p. I-4757, punctul 37, precum și Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 83).

58 Pe de altă parte, politica comercială urmată de titularul monopolului are în mod cert relevanță pentru aprecierea modului în care sunt urmărite obiectivele menționate.

Cu privire la obiectivul unei politici comerciale expansioniste urmărit de entitatea care dispune de monopol în materia jocurilor de noroc

59 Instanța de trimitere exprimă îndoieli în legătură cu aspectul dacă monopolul instituit prin reglementarea națională în cauză în acțiunea principală poate fi considerat de natură să garanteze realizarea obiectivului privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de joc din cauza politicii comerciale expansioniste pe care o are titularul unui monopol prin intermediul unei publicități intensive.

60 În această privință, domnii Dickinger și Ömer, precum și guvernul maltez susțin că sistemul austriac a permis o extindere constantă a ofertei de jocuri de noroc, precum și o creștere continuă a cheltuielilor de publicitate destinate unor grupuri țintă în permanență noi, mai ales tinerilor, în special în cadrul platformei de jocuri pe internet www.win2day.at lansată de Österreichische Lotterien, ale cărei venituri le-ar fi depășit cu mult pe cele ale tuturor cazinourilor tradiționale.

61 În această privinţă, trebuie să se constate că o intensificare a activităţilor comerciale ale unui operator căruia i-au fost acordate drepturi exclusive în domeniul jocurilor de noroc, precum şi o creştere semnificativă a veniturilor pe care le obţine din acestea impun o atenţie deosebită în cadrul examinării caracterului coerent şi sistematic al reglementării în cauză şi, prin urmare, a naturii acesteia de a urmări obiectivele recunoscute de jurisprudenţa Curţii. Astfel, din această jurisprudenţă rezultă că finanţarea activităţilor de utilitate publică prin intermediul veniturilor din jocuri de noroc nu trebuie să constituie obiectivul real al unei politici restrictive instituite în acest sector, însă poate să fie considerată doar o consecinţă benefică accesorie (a se vedea în special Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler, C-275/92, Rec., p. I-1039, punctele 57 şi 60, Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä şi alţii, C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 32 şi 37, Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti, C-67/98, Rec., p. I-7289, punctele 35 şi 36, precum şi Hotărârea Gambelli şi alţii, citată anterior, punctele 61 şi 62).

62 În consecinţă, un stat membru nu poate, în mod întemeiat, să invoce motive de ordine publică legate de necesitatea de a reduce ocaziile de joc în măsura în care autorităţile unui stat membru incită şi încurajează consumatorii să participe la jocuri de noroc pentru ca finanţele publice să obţină beneficii (a se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli şi alţii, citată anterior, punctul 69).

63 Curtea a apreciat totuşi şi că o politică de extindere controlată a activităţilor de jocuri de noroc poate fi coerentă cu obiectivul care vizează canalizarea acestora în circuite controlate prin atragerea jucătorilor care desfăşoară activităţi de jocuri şi de pariuri clandestine interzise către activităţi autorizate şi reglementate. O asemenea politică poate fi astfel coerentă atât cu obiectivul care constă în prevenirea exploatării activităţilor de jocuri de noroc în scopuri criminale sau frauduloase, cât şi cu obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri şi combaterea dependenţei de acesta, dirijând consumatorii către oferta ce emană de la titularul monopolului public, ofertă despre care se presupune că este în acelaşi timp ferită de elemente criminale şi concepută tocmai pentru a-i proteja pe consumatori de cheltuielile excesive şi de dependenţa de joc (Hotărârea Stoß şi alţii, citată anterior, punctele 101 şi 102).

64 Pentru a se atinge acest obiectiv de canalizare în circuite controlate, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă, la activitățile nereglementate, ceea ce poate implica, în sine, oferirea unei game vaste de jocuri, publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție (a se vedea Hotărârile citate anterior Placanica și alții, punctul 55, precum și Stoß și alții, punctul 101).

65 Revine instanței de trimitere sarcina să aprecieze, în lumina circumstanțelor litigiului cu care este sesizată, dacă se poate considera că politica comercială a titularului monopolului se înscrie, în ceea ce privește atât amploarea publicității efectuate, cât și crearea de către acesta de noi jocuri, în cadrul unei astfel de politici de extindere controlate în sectorul jocurilor de noroc, vizând în mod efectiv canalizarea apetenței pentru joc înspre circuitele controlate (a se vedea Hotărârile citate anterior Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, punctul 37, și Zeturf, punctul 69).

66 În cadrul acestei aprecieri, este de competența instanței de trimitere să verifice în special dacă, pe de o parte, activitățile criminale și frauduloase legate de jocuri și, pe de altă parte, dependența de joc puteau constitui, la data faptelor din acțiunea principală, o problemă în Austria și dacă o expansiune a activităților autorizate și reglementate ar fi fost de natură să remedieze o asemenea problemă (a se vedea în acest sens Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, citată anterior, punctul 29).

67 Întrucât obiectivul protecției consumatorilor de dependența de joc este, în principiu, greu compatibil cu o politică de expansiune a jocurilor de noroc, caracterizată în special prin crearea de noi jocuri și prin publicitatea făcută acestora, o asemenea politică nu poate fi considerată coerentă decât dacă activitățile ilegale prezintă o dimensiune considerabilă și dacă măsurile adoptate urmăresc să canalizeze dorința de joc a consumatorilor în circuite legale (Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, citată anterior, punctul 30).

68 În orice caz, publicitatea pusă eventual în practică de titularul unui monopol public trebuie să rămână moderată și să fie strict limitată la ceea ce este necesar pentru a canaliza astfel consumatorii către rețelele de joc controlate. În schimb, o astfel de publicitate nu poate în special să încurajeze propensiunea naturală către joc a consumatorilor prin stimularea participării lor active la acesta, mai ales banalizând jocul ori dându-i o imagine pozitivă prin faptul că încasările obținute sunt alocate unor activități de interes general ori chiar crescând forța atractivă a jocului prin intermediul unor mesaje publicitare atractive care seduc prin câștiguri importante (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 103).

69 Trebuie în special să se facă distincția între strategiile beneficiarului unui monopol care au numai ca scop să informeze clienții potențiali despre existența unor produse și care urmăresc să garanteze accesul legal la jocurile de noroc, canalizând jucătorii către circuitele controlate, și cele care încurajează și stimulează participarea activă la astfel de jocuri. Prin urmare, trebuie să se facă distincția între o politică comercială restrânsă, care urmărește numai să câștige sau să fidelizeze piața existentă în favoarea unui organism care beneficiază de un monopol, și o politică comercială expansionistă, al cărei obiectiv este creșterea pieței globale a jocurilor.

Cu privire la compatibilitatea cu articolul 49 CE a restricțiilor specifice impuse titularului monopolului

70 Instanța de trimitere solicită Curții să stabilească dacă articolul 49 CE este compatibil cu o serie de restricții specifice impuse titularului monopolului de reglementarea națională în cauză în acțiunea principală, în ceea ce privește forma sa juridică, valoarea capitalului său social, locul în care se află sediul său și posibilitatea de a-și stabili sucursalele în alte state membre decât cel în care are sediul acest titular.

71 În această privință, trebuie amintit cu titlu preliminar, după cum a arătat avocatul general la punctul 97 din concluziile prezentate, că, în măsura în care un monopol constituie o măsură deosebit de restrictivă, trebuie să urmărească asigurarea unui nivel de protecție a consumatorilor extrem de ridicat și, prin urmare, trebuie să fie însoțit de instituirea unui cadru normativ de natură să garanteze că titularul monopolului respectiv va fi efectiv capabil să urmărească, în mod coerent și sistematic, obiectivele astfel stabilite prin intermediul unei oferte măsurate cantitativ și adaptate calitativ în funcție de obiectivele respective și supuse unui control strict din partea autorităților publice (Hotărârile citate anterior Stoß și alții, punctul 83, precum și Zeturf, punctul 58).

72 Impunerea anumitor restricții titularului unui monopol în materie de jocuri de noroc este, în consecință, în principiu, nu numai compatibilă cu dreptul Uniunii, ci și necesară în temeiul acestuia. În plus, trebuie ca aceste restricții să fie conforme cu cerințele care rezultă din dreptul Uniunii legate de proporționalitatea lor și în special ca acestea să fie de natură să asigure realizarea obiectivelor urmărite prin instituirea unui regim de monopol și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea sa. Deși această verificare este în principiu de competența instanței de trimitere, indicațiile care urmează pot să îi fie utile în această privință.

— Cu privire la forma juridică și la valoarea capitalului social al titularului monopolului

73 Din articolul 14 alineatul (2) punctele 1 și 3 din GSpG rezultă că titularul monopolului de exploatare a loteriilor electronice trebuie, pe de o parte, să fie o societate de capitaluri și, pe de altă parte, să dispună de un capital social nominal sau vărsat de cel puțin 109 000 000 de euro.

74 Potrivit guvernului austriac, condiția referitoare la forma juridică răspunde intenției de a impune titularului monopolului să dispună de o structură de întreprindere transparentă pentru a preveni spălarea banilor și frauda. Acesta subliniază că dreptul Uniunii prevede aceeași cerință a formei juridice în ceea ce privește domeniul asigurărilor. În ceea ce privește cuantumul capitalului social, acesta subliniază că este proporțional cu cuantumul câștigurilor pe care titularul monopolului poate fi obligat să îl plătească în cadrul diferitelor jocuri pe care este autorizat să le comercializeze pe internet, acestea putând conține un jackpot de mai multe milioane de euro.

75 În schimb, domnii Dickinger și Ömer susțin că valoarea capitalului social de 109 000 000 de euro impus este disproporționată având în vedere faptul că, +n Austria, capitalul necesar pentru o instituție de credit ar fi de numai 5 000 000 de euro.

76 Astfel cum a statuat Curtea la punctul 30 din Hotărârea Engelmann, citată anterior, cerința unei forme juridice particulare pentru operatorii în materie de jocuri de noroc, în temeiul obligațiilor pe care le au anumite tipuri de societăți, în special în ceea ce privește organizarea lor internă, administrarea conturilor, controalele la care pot fi supuse și raporturile cu terții, poate fi justificată de obiectivul prevenirii spălării banilor și a fraudei, care este invocat de guvernul austriac în prezenta cauză.

77 În plus, cerința de a dispune de un capital social de o anumită valoare poate să se dovedească utilă pentru a asigura o anumită capacitate financiară din partea operatorului și a garanta că este în măsură să răspundă obligațiilor pe care ar putea să și le asume față de pariorii câștigători. Cu toate acestea, trebuie amintit că respectarea principiului proporționalității necesită în special ca restricția impusă să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit. Va reveni instanței de trimitere să verifice, în raport cu alte posibilități de a garanta că creanțele jucătorilor câștigători sunt onorate de operator, caracterul proporțional al cerinței în cauză.

— Cu privire la locul în care se află sediul titularului monopolului

78 Articolul 14 alineatul (2) punctul 1 din GSpG prevede că titularul monopolului de exploatare a loteriilor trebuie să aibă sediul social pe teritoriul național.

79 După cum a subliniat avocatul general la punctul 120 din concluziile prezentate, această cerință constituie o restricție discriminatorie care nu poate, prin urmare, să fie justificată decât printr-un motiv prevăzut la articolul 46 CE, și anume protecția ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice.

80 Guvernul austriac susține că prezența sediului social pe teritoriul național este necesară pentru a permite un control eficient al jocurilor online și că autoritățile austriece nu ar dispune de aceleași posibilități de control în privința operatorilor stabiliți în alte state membre. Guvernul arată de asemenea că prezența unui comisar de stat în organele de supraveghere a titularului monopolului, potrivit articolului 19 alineatul (2) din GSpG, permite autorităților naționale competente să supravegheze efectiv deciziile și gestiunea titularului monopolului. Aceste autorități ar fi astfel în măsură să cunoască aceste decizii înainte de punerea lor în aplicare și să se opună acestora dacă încalcă obiectivele politicii naționale în materie de jocuri. Guvernul austriac susține că nu ar dispune de aceleași posibilități în privința unui operator stabilit într-un alt stat membru.

81 După cum s-a arătat la punctul 53 din prezenta hotărâre, domnii Dickinger și Ömer, precum și guvernul maltez, întemeindu-se în special pe articolul 14 alineatul (5) din GSpG, susțin că obiectivul principal al legislației în cauză este cel de a majora veniturile fiscale generate de jocurile de noroc. Deși interpretarea acestei dispoziții a legislației naționale este de competența instanței de trimitere, trebuie să se constate în orice caz că un sistem de atribuire a concesiunilor întemeiat pe criteriul maximizării veniturilor la finanțele publice, care ar dezavantaja sistematic operatorii stabiliți în alte state membre decât Republica Austria prin unicul fapt că un operator care

are sediul social pe teritoriul austriac ar putea să plătească mai multe taxe în Austria decât un operator care are sediul într-un alt stat membru, nu poate fi considerat compatibil cu dreptul Uniunii.

82 În ceea ce privește în mod special obiectivul controlului și al supravegherii titularului monopolului și argumentul întemeiat pe necesitatea de a asigura un control eficient al operatorilor economici, mai ales prin prezența unor comisari de stat, invocate de guvernul austriac, trebuie amintit că dintr-o jurisprudență constantă rezultă că noțiunea de ordine publică, pe de o parte, presupune o amenințare reală și suficient de gravă care să afecteze un interes fundamental al societății și, pe de altă parte, ca justificare a unei derogări de la un principiu fundamental din tratat, trebuie interpretată în mod restrictiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 1982, Adoui și Cornuaille, 115/81 și 116/81, Rec., p. 1665, punctul 8, Hotărârea Calfa, citată anterior, punctele 21 și 23, Hotărârea din 20 noiembrie 2001, Jany și alții, C-268/99, Rec., p. I-8615, punctul 59, și Hotărârea din 22 decembrie 2008, Comisia/Austria, C-161/07, Rec., p. I-10671, punctul 35 și jurisprudența citată).

83 Prin urmare, este de competența instanței de trimitere să stabilească, în primul rând, dacă obiectivele invocate de guvernul austriac pot fi incluse în această noțiune și, în al doilea rând, eventual, dacă obligația privind sediul social în cauză în litigiu în acțiunea principală îndeplinește criteriile de necesitate și de proporționalitate prevăzute de jurisprudența Curții.

84 În special, instanța de trimitere va trebui să verifice dacă există alte mijloace mai puțin restrictive pentru a garanta un nivel de control al activităților operatorilor stabiliți pe teritoriul altor state membre decât Austria echivalent cu cel care poate fi realizat în ceea ce privește operatorii stabiliți pe teritoriul austriac.

— Cu privire la interdicția de a stabili sucursale în alte state membre

85 În temeiul articolului 15 alineatul (1) din GSpG, concesionarul nu are dreptul de a crea sucursale în afara teritoriului austriac.

86 Potrivit guvernului austriac, această interdicție doar concretizează ideea potrivit căreia este de competența fiecărui stat membru să reglementeze exploatarea jocurilor de noroc pe teritoriul său.

87 Libertatea fiecărui stat membru de a reglementa exploatarea jocurilor de noroc pe teritoriul său nu constituie însă, în sine, un obiectiv legitim de interes general care poate justifica restrângerea libertăților fundamentale garantate de tratat.

88 În consecință, trebuie să se constate că în fața Curții nu a fost invocată nicio justificare valabilă a interdicției impuse titularului monopolului în cauză în acțiunea principală de a crea sucursale în afara teritoriului austriac.

Cu privire la luarea în considerare a controalelor operatorilor de jocuri de noroc efectuate în alte state membre

89 În contextul acțiunii principale, instanța de trimitere ridică problema dacă verificările operatorilor jocurilor de noroc efectuate în alte state membre sunt relevante pentru evaluarea proporționalității alegerii legiuitorului național de a institui un monopol în ceea ce privește jocurile de cazinou pe internet.

90 Din modul de redactare a celei de a treia întrebări rezultă că instanța de trimitere pare să plece de la premisa potrivit căreia, pe de o parte, interesele de reglementare invocate de statul membru de primire, și anume Republica Austria, pentru a justifica restricția privind libera prestare a serviciilor în cauză în acțiunea principală sunt deja în mod suficient luate în considerare în statul membru de stabilire, în speță Republica Malta, și, pe de altă parte, dispozițiile în vigoare în acest stat le depășesc chiar ca intensitate pe cele aplicabile în statul membru de primire.

91 Guvernul maltez afirmă în acest context că statul maltez a fost primul stat care a dezvoltat un sistem de reglementare care vizează în mod special să controleze și să supravegheze jocurile de noroc pe internet care, bazându-se totodată pe aceleași principii și obiective precum cele care caracterizează reglementarea canalelor tradiționale de comercializare a acestor servicii, a fost conceput cu obiectivul de a răspunde riscurilor intrinseci legate de aceste sisteme de exploatare moderne. Controalele efectuate pe teritoriul maltez ar reprezenta mai mult decât o examinare superficială efectuată pe teritoriul Gibraltarului în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior.

92 Pe de altă parte, domnii Dickinger și Ömer, precum și guvernul maltez susțin că jocurile de noroc comercializate pe internet pot fi controlate într-un mod mult mai eficient decât cele comercializate prin metodele tradiționale datorită posibilității de identificare a tuturor tranzacțiilor realizate pe suport informatic, ceea ce permite, printre altele, să se selecteze cu ușurință operațiunile problematice sau suspecte. În plus, grație obligației consumatorilor de a dispune de conturi bancare pentru plata câștigurilor, ar fi posibil să se asigure o transparență sporită în raport cu metodele utilizate în jocurile tradiționale.

93 Operatorii maltezi ai grupului bet-at-home.com ar fi făcut obiectul unor controale de acces stricte care implică o verificare a calității lor profesionale și a integrității lor. Acești operatori rămân în continuare supuși controlului și supravegherii continue a autorităților malteze competente pentru a reglementa acest sector, în special Lotteries and Gaming Authority. Aceasta din urmă ar fi implementat întotdeauna sisteme

de reglementare avansate și robuste, care includ controale privind persoanele implicate, precum și sistemele și procesele utilizate de operator.

94 Domnii Dickinger și Ömer, precum și guvernul maltez invocă jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia impunerea unor restricții pentru un prestator în vederea salvgardării intereselor generale încalcă libera prestare a serviciilor, în măsura în care aceste interese sunt deja protejate de normele pe care prestatorul trebuie să le respecte în statul membru în care este stabilit (a se vedea în special Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb, 279/80, Rec., p. 3305, punctul 17, Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Arblade și alții, C-369/96 și C-376/96, Rec., p. I-8453, punctele 34 și 35, și Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 38).

95 În consecință, aceștia susțin că, având în vedere că probitatea și calitățile profesionale ale filialelor malteze sunt deja garantate prin controalele la care sunt supuse în Malta, faptul ca autoritățile austriece să le excludă de pe piața austriacă, pretinzând că urmăresc obiectivul protecției jucătorilor împotriva fraudelor comise de operatorii de jocuri de noroc, ar încălca articolul 49 CE.

96 În această privință, trebuie amintit de la bun început că în raport cu stadiul actual al dreptului Uniunii nu poate exista nicio obligație de recunoaștere reciprocă a autorizațiilor eliberate de diversele state membre (Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, punctul 112). Astfel, având în vedere lipsa de armonizare la nivelul Uniunii a reglementării sectorului jocurilor de noroc și divergențele semnificative dintre obiectivele urmărite, precum și dintre nivelurile protecției urmărite de reglementările statelor membre, simplul fapt că un operator oferă în mod legal servicii într-un stat membru în care este stabilit și în care este în principiu supus deja unor condiții legale și unor controale din partea autorităților competente ale acestui din urmă stat nu poate fi considerat drept o garanție suficientă de protecție a consumatorilor naționali împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, având în vedere dificultățile pe care

autoritățile statului membru de stabilire le pot întâlni, într-un astfel de context, în evaluarea calităților și a probității profesionale a operatorilor (Hotărârea citată anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctul 69).

97 Pe de altă parte, după cum s-a amintit la punctul 46 din prezenta hotărâre, simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în materie, care trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure.

98 Astfel, diferitele state membre nu dispun în mod necesar de aceleași mijloace tehnice pentru a controla jocurile de noroc online și nu fac în mod obligatoriu aceleași alegeri în această privință. Deși guvernul maltez a afirmat el însuși că Republica Malta este primul stat care a dezvoltat un sistem de reglementare care vizează în mod special să controleze și să supravegheze jocurile de noroc pe internet, faptul că un anumit nivel de protecție a consumatorilor împotriva fraudelor operatorului poate fi atins într-un anumit stat membru prin aplicarea unor tehnici sofisticate de control și de supraveghere nu permite să se concluzioneze că același nivel de protecție poate fi atins în alte state membre care nu dispun de aceste mijloace tehnice și nu au făcut aceleași alegeri. Pe de altă parte, un stat membru poate, în mod legal, să dorească să supravegheze o activitate economică ce se desfășoară pe teritoriul său, ceea ce ar fi imposibil dacă ar trebui să se încreadă în controalele efectuate de autoritățile unui alt stat membru prin intermediul unor sisteme de reglementare pe care nu le stăpânește el însuși.

99 În consecință, jurisprudența invocată de domnii Dickinger și Ömer, precum și de guvernul maltez potrivit căreia impunerea unor restricții pentru un prestator în vederea salvgardării intereselor generale încalcă articolul 49 CE, în măsura în care aceste interese sunt deja protejate în statul membru de stabilire, nu este aplicabilă, în stadiul actual al dezvoltării dreptului Uniunii, într-un domeniu precum cel al jocurilor de noroc, care nu este armonizat la nivelul Uniunii și în care statele membre se bucură

de o mare marjă de apreciere în privința obiectivelor pe care doresc să le atingă și a nivelului protecției pe care îl urmăresc.

100 În consecință, trebuie să se răspundă la prima și la a treia întrebare că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că:

a) un stat membru care urmărește să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat al consumatorilor în sectorul jocurilor de noroc poate considera în mod întemeiat că numai instituirea unui monopol în favoarea unui organism unic supus unui control strict din partea autorităților publice este de natură să permită controlul criminalității legate de acest sector și să urmărească obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de joc într-un mod suficient de eficace;

b) pentru a fi compatibilă cu obiectivul combaterii criminalității, precum și cu cel privind reducerea ocaziilor de joc, o reglementare națională care instituie un monopol în materie de jocuri de noroc care permite titularului monopolului să aibă o politică expansionistă trebuie:

— să se bazeze pe constatarea potrivit căreia activitățile criminale și frauduloase legate de jocuri și dependența de joc constituie o problemă pe teritoriul statului membru respectiv care ar putea fi rezolvată prin extinderea activităților autorizate și reglementate și

— să permită punerea în aplicare numai a unei politici ponderate și strict limitate la ceea ce este necesar pentru a direcționa consumatorii către rețelele de joc controlate;

c) împrejurarea că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în materie, care trebuie să fie apreciate

numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

1) **Dreptul Uniunii, în special articolul 49 CE, se opune sancționării din punct de vedere penal a încălcării unui monopol de exploatare a jocurilor de noroc, precum monopolul de exploatare a jocurilor de cazinou comercializate pe internet prevăzut de reglementarea națională în cauză în acțiunea principală, dacă o astfel de reglementare nu este conformă cu dispozițiile din legislația respectivă.**

2) **Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil serviciilor de jocuri de noroc comercializate pe internet pe teritoriul unui stat membru de primire de un operator stabilit într-un alt stat membru, în pofida faptului că acest operator:**

— **a creat în statul membru de primire o anumită infrastructură de suport informatic, precum un server, și**

— **se prevalează de servicii de asistență informatică ale unui prestator stabilit în statul membru de primire în scopul de a furniza serviciile sale unor consumatori stabiliți tot în acest stat membru.**

3) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că:

a) un stat membru care urmărește să asigure un nivel de protecție extrem de ridicat al consumatorilor în sectorul jocurilor de noroc poate considera în mod întemeiat că numai instituirea unui monopol în favoarea unui organism unic supus unui control strict din partea autorităților publice este de natură să permită controlul criminalității legate de acest sector și să urmărească obiectivul privind prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de jocuri și lupta împotriva dependenței de joc într-un mod suficient de eficace;

b) pentru a fi compatibilă cu obiectivul combaterii criminalității, precum și cu cel privind reducerea ocaziilor de joc, o reglementare națională care instituie un monopol în materie de jocuri de noroc care permite titularului monopolului să aibă o politică expansionistă trebuie:

— **să se bazeze pe constatarea potrivit căreia activitățile criminale și frauduloase legate de jocuri și dependența de joc constituie o problemă pe teritoriul statului membru respectiv care ar putea fi rezolvată prin extinderea activităților autorizate și reglementate și**

— **să permită punerea în aplicare numai a unei politici ponderate și strict limitate la ceea ce este necesar pentru a direcționa consumatorii către rețelele de joc controlate;**

c) împrejurarea că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea incidență asupra aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate în materie, care trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure.

Semnături