HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

3 iunie 2010 *

În cauza C-203/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Raad van State (Țările de Jos), prin decizia din 14 mai 2008, primită de Curte la 16 mai 2008, în procedura

Sporting Exchange Ltd, care își desfășoară activitatea sub denumirea „Betfair",

împotriva

Minister van Justitie,

cu participarea:

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Limba de procedură: olandeza.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues (raportor), președinte de cameră, doamna P. Lindh, domnii A. Rosas, U. Lõhmus și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: doamna R. Șereș, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 12 noiembrie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Sporting Exchange Ltd, care își desfășoară activitatea sub denumirea „Betfair", de I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer și J. Franssen, advocaten;

— pentru Stichting de Nationale Sporttotalisator, de W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk și M. van Wissen, advocaten;

— pentru guvernul olandez, de doamna C. Wissels, precum și de domnii M. de Grave și Y. de Vries, în calitate de agenți;

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

— pentru guvernul danez, de domnul J. Bering Liisberg și de doamna V. Pasternak Jørgensen, în calitate de agenți;

— pentru guvernul german, de domnul M. Lumma, în calitate de agent;

— pentru guvernul elen, de doamnele M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou și A. Samoni-Rantou, în calitate de agenți;

— pentru guvernul spaniol, de domnul F. Díez Moreno, în calitate de agent;

— pentru guvernul austriac, de doamna C. Pesendorfer, în calitate de agent;

— pentru guvernul portughez, de domnii L. Inez Fernandes și P. Mateus Calado, precum și de doamna A. Barros, în calitate de agenți;

— pentru guvernul finlandez, de doamna A. Guimaraes-Purokoski și de domnul J. Heliskoski, în calitate de agenți;

— pentru guvernul norvegian, de domnii P. Wennerås și K Moen, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii E. Traversa, A. Nijenhuis și S. Noë, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 decembrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 49 CE.

2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unui litigiu între societatea Sporting Exchange Ltd, care își desfășoară activitatea sub denumirea „Betfair", cu sediul în Regatul Unit (denumită în continuare „Betfair"), pe de o parte, și Minister van Justitie (ministrul justiției, denumit în continuare „Minister"), pe de altă parte, în legătură cu respingerea de către acesta din urmă, pe de o parte, a cererilor sale în vederea obținerii autorizației pentru organizarea de jocuri de noroc în Țările de Jos și, pe de altă parte, a acțiunilor introduse de aceasta împotriva autorizațiilor acordate altor doi operatori.

Cadrul juridic național

3 Articolul 1 din Legea privind jocurile de noroc (Wet op de kansspelen, denumită în continuare „Wok") prevede:

„Sub rezerva dispozițiilor titlului Va din prezenta lege, se interzice:

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

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

4 Articolul 16 alineatul 1 din Wok are următorul cuprins:

„Ministrul justiției și ministrul bunăstării, sănătății publice și culturii pot acorda unei persoane cu capacitate juridică deplină o autorizație pentru organizarea de pariuri sportive a cărei stabilire este de competența acestor autorități, cu scopul de a favoriza interesele instituțiilor de interes general, în special în domeniul sportului și al educației fizice, al culturii, al activităților sociale și al sănătății publice."

5 Articolul 23 din Wok prevede:

„1. Autorizația de a organiza pariuri mutuale nu poate fi acordată decât potrivit dispozițiilor prezentului titlu.

2. «Pariu mutual» înseamnă orice ocazie oferită de a paria pe rezultatele curselor hipice de trap sau de galop, cu condiția ca totalul mizelor, sub rezerva deducerilor autorizate prin lege sau în temeiul acesteia, să fie redistribuit între persoanele care au pariat pe învingător sau pe unul dintre învingători."

6 Potrivit articolului 24 din Wok, ministrul agriculturii și pescuitului și ministrul justiției pot acorda unei persoane juridice unice, cu capacitate juridică deplină, autorizația de a organiza pariuri mutuale pentru o durată pe care aceste autorități trebuie să o stabilească.

7 Articolul 25 din Wok prevede:

„1. Miniștrii menționați la articolul 24 impun anumite condiții pentru acordarea autorizației de a organiza pariuri mutuale.

2. Aceste condiții privesc, printre altele:

a. numărul de curse hipice de trap și de galop;

b. miza maximă pe persoană;

c. procentajul reținut înainte de repartizarea între câștigătorii pariurilor, precum și destinația acestui procentaj;

d. controlul aplicației care trebuie să fie exercitat de autorități;

e. obligația de a preveni și de a asigura prevenirea, în măsura posibilului, a pariurilor neautorizate sau a intermedierii în materia pariurilor în locațiile unde se desfășoară curse hipice de trap sau de galop.

3. Condițiile pot fi modificate și completate."

8 Potrivit articolului 26 din Wok:

„Autorizația acordată potrivit articolului 24 poate fi revocată înainte de expirare de către miniștrii vizați la articolul menționat dacă sunt încălcate condițiile stabilite în temeiul articolului 25."

9 Potrivit articolului 27 din Wok, se interzice oferirea sau furnizarea către public a unui serviciu de intermediere în colectarea de pariuri la un operator de pariuri mutuale.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

10 Reglementarea olandeză privind jocurile de noroc se întemeiază pe un sistem de autorizații exclusive, potrivit căruia, pe de o parte, se interzice organizarea sau promovarea jocurilor de noroc, cu excepția situației în care o autorizație administrativă a fost eliberată în acest scop, și, pe de altă parte, autoritățile naționale nu acordă decât o singură autorizație pentru fiecare dintre jocurile de noroc autorizate.

11 Din dosarul acțiunii principale, astfel cum a fost transmis Curții de către instanța de trimitere, rezultă în plus că nu există nicio posibilitate de a oferi în mod interactiv jocuri de noroc prin internet în Țările de Jos.

12 Stichting de Nationale Sporttotalisator (denumită în continuare „De Lotto"), care este o fundație de drept privat fără scop lucrativ, este titulara, din anul 1961, a autorizației pentru organizarea de pariuri sportive, a jocurilor loto și a jocurilor cu cifre. Autorizația pentru organizarea de pariuri mutuale pe rezultatele curselor de cai a fost acordată societății cu răspundere limitată Scientific Games Racing BV (denumită în continuare „SGR"), care este o filială a societății Scientific Games Corporation Inc., cu sediul în Statele Unite.

13 Din dosarul prezentat Curții reiese că De Lotto are ca obiect, potrivit statutelor sale, colectarea de fonduri prin organizarea de jocuri de noroc și repartizarea acestor fonduri între instituții care lucrează în interes general, în particular în domeniul sportului, al educației fizice, al bunăstării generale, al sănătății publice și al culturii. De Lotto este condusă de un colegiu de comisari compus din cinci membri, al cărui președinte este numit de Minister. Ceilalți membri sunt desemnați de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Fundația pentru utilizarea încasărilor loto), precum și de Nederlands Olympisch Comité/Nederlandes Sport Federatie (Comitetul Olimpic Olandez/Federația Sportivă Olandeză).

14 Betfair își desfășoară activitatea în sectorul jocurilor de noroc și își oferă serviciile numai prin intermediul internetului și prin telefon. Din Regatul Unit, aceasta pune la dispoziția destinatarilor de servicii o platformă pentru pariurile pe evenimentele sportive și cursele de cai, care este cunoscută sub denumirea „betting exchange", pe baza unor autorizații britanice și malteze. Betfair nu dispune de niciun sediu sau punct de vânzare în Țările de Jos.

15 Dorind să își ofere serviciile în mod activ pe piața olandeză, Betfair a solicitat Ministerului să se pronunțe cu privire la problema dacă este necesară o autorizație pentru exercitarea unor astfel de activități. Betfair a solicitat de asemenea o autorizație pentru organizarea, pe internet sau nu, de pariuri sportive și de pariuri mutuale pe rezultatele curselor hipice. Ministerul a respins aceste cereri prin decizia din 29 aprilie 2004.

16 Reclamația formulată împotriva acestei decizii a fost respinsă de Minister la 9 august 2004. Acesta a considerat, printre altele, că Wok oferă un sistem închis de autorizare care nu prevede posibilitatea de a acorda autorizații în scopul oferirii posibilității de a participa la jocuri de noroc prin intermediul internetului. Întrucât Betfair nu poate obține o autorizație în temeiul legii menționate pentru activitățile sale actuale exercitate prin internet, i s-ar interzice să își ofere serviciile unor destinatari cu sediul în Țările de Jos.

17 Betfair a formulat de asemenea două reclamații împotriva deciziilor adoptate de Minister la 10 decembrie 2004 și la 21 iunie 2005 privind reînnoirea autorizațiilor acordate De Lotto și, respectiv, SGR.

18 Prin decizii ale Ministerului din 17 martie și, respectiv, din 4 noiembrie 2005, aceste reclamații au fost respinse.

19 Prin hotărârea din 8 decembrie 2006, Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunalul Districtual Haga) a declarat neîntemeiate acțiunile introduse de Betfair împotriva deciziilor de respingere menționate mai sus. Betfair a formulat ulterior apel împotriva acestei hotărâri la Raad van State.

20 În apelul său, Betfair a arătat, în esență, că autoritățile olandeze erau obligate, pe de o parte, să recunoască autorizația de care aceasta beneficiază în Regatul Unit și, pe de altă parte, să respecte, în temeiul Hotărârii din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia (C-260/04, Rep., p. I-7083), principiul transparenței cu ocazia acordării unei autorizații pentru oferirea de jocuri de noroc.

21 Considerând că interpretarea dreptului Uniunii este necesară pentru a-i permite să soluționeze litigiul cu care este sesizată, Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că aplicarea sa are drept consecință faptul că, în temeiul unui sistem de autorizare închis aplicabil pe teritoriul unui stat membru în privința ofertei de servicii în materia jocurilor de noroc, autoritatea competentă a acestui stat membru nu poate interzice unei persoane care își oferă serviciile și căreia i-a fost deja acordată o autorizație într-un alt stat membru pentru furnizarea acestor servicii pe internet să ofere aceste servicii pe internet și în primul stat membru vizat mai sus?

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

3) a) Într-un sistem de autorizare unic stabilit prin lege, prelungirea autorizației acordate actualului deținător, fără ca potențialilor concurenți să le fie oferită șansa de a concura pentru obținerea autorizației, poate constitui un mijloc adecvat și proporțional din perspectiva motivelor imperative de interes general care, potrivit Curții, sunt admise drept justificare a restricției liberei circulații în materia ofertei de servicii în domeniul jocurilor de noroc? În caz afirmativ, în ce condiții?

b) Răspunsul la a treia întrebare litera a) este influențat de răspunsul afirmativ sau negativ la a doua întrebare?"

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

22 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări 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.

23 Articolul 49 CE impune înlăturarea oricărei restricții privind libera prestare a serviciilor, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare. De libertatea de prestare a serviciilor beneficiază atât prestatorul, cât și destinatarul serviciilor (Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 51 și jurisprudența citată).

24 Este cert că o reglementare a unui stat membru, precum cea în cauză în acțiunea principală, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor garantată de articolul 49 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 52, precum și Hotărârea pronunțată astăzi, Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, C-258/08, Rep., p. I-4757, punctul 16).

25 Totuși, trebuie să se analizeze în ce măsură o astfel de restricție poate fi admisă cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres la articolele 45 CE și 46 CE, aplicabile în materie în temeiul articolului 55 CE, sau în ce măsură poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 55).

26 Articolul 46 alineatul (1) CE admite restricții justificate prin motive de ordine publică, de securitate publică sau de sănătate publică. Jurisprudența Curții a identificat anumite motive imperative de interes general susceptibile să justifice de asemenea restricțiile menționate, cum ar fi, printre altele, obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburărilor ordinii sociale în general (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 56).

27 În acest context, particularitățile de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate care sunt asociate cu jocurile de noroc și pariurile pot fi de natură să justifice existența, în beneficiul autorităților naționale, a unei puteri de apreciere suficiente pentru a determina cerințele pe care le presupune protecția consumatorului și a ordinii sociale (Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 63, precum și Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 47).

28 Statele membre sunt libere să stabilească, potrivit propriei scări de valori, obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit. Restricțiile pe care le impun trebuie, cu toate acestea, să îndeplinească cerințele care reies din jurisprudența Curții, în special în ceea ce privește proporționalitatea lor (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Placanica și alții, punctul 48, precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctul 59).

29 Potrivit jurisprudenței Curții, este de competența instanțelor naționale să verifice dacă reglementările statelor membre răspund cu adevărat obiectivelor susceptibile să le justifice și dacă restricțiile pe care le impun nu sunt disproporționate în raport cu aceste obiective (Hotărârile citate anterior Gambelli și alții, punctul 75, precum și Placanica și alții, punctul 58).

30 Referindu-se în particular la Hotărârile citate anterior Gambelli și alții, precum și Placanica și alții, instanța de trimitere a constatat că obiectivele care urmăresc să garanteze protecția consumatorilor, precum și să combată criminalitatea și dependența de joc, pe care se întemeiază sistemul de autorizații exclusive prevăzut de Wok, pot fi considerate motive imperative de interes general în sensul jurisprudenței Curții.

31 Instanța națională consideră de asemenea că restricțiile care rezultă din sistemul menționat nu sunt nici disproporționate, nici aplicate în mod discriminatoriu. În ceea ce privește, în mod specific, proporționalitatea, instanța națională subliniază că faptul de a nu autoriza decât un singur operator simplifică nu numai controlul acestuia, astfel încât supravegherea normelor privind autorizarea poate fi mai eficientă, dar împiedică de asemenea ca o concurență crescută, care antrenează o accentuare a dependenței de joc, să nu se instaleze între mai mulți titulari de autorizații. Aceeași instanță adaugă că interdicția pentru orice altă persoană decât titularul autorizației de a oferi jocuri de noroc se aplică fără deosebire întreprinderilor cu sediul în Țările de Jos și celor care au sediul în alte state membre.

32 Îndoiala instanței de trimitere provine din faptul că, în acțiunea principală, Betfair susține că nu este necesar să fie titularul unei autorizații eliberate de autoritățile olandeze pentru a-și oferi serviciile de pariuri sportive prin internet pariorilor cu reședința în Țările de Jos. Astfel, acest stat membru ar fi obligat să recunoască autorizațiile care au fost acordate acestei societăți de către alte state membre.

33 Trebuie arătat în această privință că sectorul jocurilor de noroc oferite prin internet nu face obiectul unei armonizări în cadrul Uniunii Europene. Un stat membru este, așadar, îndreptățit să considere că simplul fapt că un operator precum Betfair oferă în mod legal servicii din acest sector prin internet într-un alt stat membru, în care este stabilit și în care este în principiu supus deja unor condiții legale și unor controale din partea autorităților competente ale acestui din urmă stat, nu poate fi considerat drept o garanție suficientă de protecție a consumatorilor naționali împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate, având în vedere dificultățile pe care autoritățile statului membru de stabilire le pot întâlni, într-un astfel de context, în evaluarea calităților și a probității profesionale a operatorilor (a se vedea în acest sens Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 69).

34 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 piețele tradiționale ale unor asemenea jocuri în ceea ce privește eventualele fraude săvârșite de operatori împotriva consumatorilor (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 70).

35 Faptul că un operator care oferă jocuri de noroc pe internet nu desfășoară o politică activă de vânzări în statul membru în cauză, în special din cauza împrejurării că nu apelează la publicitate în acest stat, nu poate fi considerat contrar considerațiilor enunțate la precedentele două puncte. Aceste considerații se întemeiază numai pe efectele simplei accesibilități a jocurilor de noroc prin internet, iar nu pe consecințele eventual divergente ale ofertei active sau pasive a prestațiilor acestui operator.

36 Rezultă de aici că restricția în discuție în acțiunea principală, având în vedere particularitățile oferirii de jocuri de noroc prin internet, se poate considera justificată prin obiectivul luptei împotriva fraudei și a criminalității (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 72).

37 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 49 CE trebuie să fie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări 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 într-un alt stat membru, să ofere prin internet, pe teritoriul primului stat membru, servicii care sunt supuse regimului menționat.

Cu privire la a doua și la a treia întrebare

38 Prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări, care trebuie examinate împreună, instanța de trimitere solicită, pe de o parte, să se stabilească dacă jurisprudența dezvoltată de Curte în legătură cu interpretarea articolului 49 CE, precum și a principiului egalității de tratament și a obligației de transparență care decurge de aici, în domeniul concesionărilor de servicii, este aplicabilă procedurii de acordare a unei autorizații unui operator unic în domeniul jocurilor de noroc. Instanța de trimitere solicită, pe de altă parte, să se stabilească dacă reînnoirea acestei autorizații, fără cerere de ofertă, poate constitui un motiv adecvat și proporțional pentru a realiza obiective întemeiate pe motive imperative de interes general.

39 În stadiul actual al dreptului Uniunii, contractele de concesionare de servicii nu sunt reglementate de niciuna dintre directivele prin care legiuitorul Uniunii a reglementat domeniul achizițiilor publice. Cu toate acestea, autoritățile publice care încheie asemenea contracte sunt obligate să respecte normele fundamentale ale Tratatului CE în general, în special articolul 49 CE, și, în particular, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress, C-324/98, Rec., p. I-10745, punctele 60-62, Hotărârea din 10 septembrie 2009, Eurawasser, C-206/08, Rep., p. I-8377, punctul 44, precum și Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, Rep., p. I-2815, punctul 33).

40 Această obligație de transparență se aplică în cazul în care concesionarea de servicii în cauză poate să intereseze o întreprindere situată într-un alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesionare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 17, și Hotărârea Wall, citată anterior, punctul 34).

41 Fără a implica în mod necesar o obligație de a lansa o cerere de ofertă, această obligație de transparență impune autorității concedente să garanteze, în favoarea oricărui concesionar potențial, un nivel de publicitate suficient care să permită asigurarea unui mediu concurențial în domeniul concesiunii de servicii publice, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, Rep., p. I-8457, punctul 25, și Hotărârea Wall, citată anterior, punctul 36).

42 Atât din decizia de trimitere, cât și din cuprinsul celei de a doua întrebări adresate de instanța națională decurge că intervenția autorităților publice olandeze în vederea abilitării anumitor operatori economici pentru a furniza în Țările de Jos prestații în domeniul jocurilor de noroc este considerată de această instanță drept eliberarea unei autorizații unice.

43 Astfel cum s-a arătat la punctul 10 din prezenta hotărâre, Wok se întemeiază pe un sistem de autorizații exclusive, potrivit căruia, pe de o parte, se interzice organizarea sau promovarea jocurilor de noroc, cu excepția situației în care o autorizație administrativă a fost eliberată în acest scop, și, pe de altă parte, autoritățile naționale nu acordă decât o singură autorizație pentru fiecare dintre jocurile de noroc autorizate.

44 Autorizația unică reprezintă o intervenție a autorităților publice al cărei obiect este reglementarea exercitării unei activități economice, în acest caz organizarea de jocuri de noroc.

45 În decizia de acordare a autorizației figurează condiții impuse de autoritățile menționate, privind în special numărul maxim de pariuri sportive autorizate pe an, cuantumurile acestora, distribuirea încasărilor nete unor instituții de interes general și veniturile proprii ale operatorului în cauză, în sensul că acesta din urmă nu poate păstra decât cuantumul cheltuielilor efectuate, fără a realiza niciun beneficiu. Acest operator este totuși autorizat să constituie, în fiecare an, o rezervă echivalentă la maximum 2,5 % din încasările obținute în anul calendaristic anterior, în vederea asigurării continuității activității sale.

46 Faptul că eliberarea unei autorizații unice nu echivalează cu un contract de concesiune de servicii nu poate, în sine, să justifice că cerințele care decurg din articolul 49 CE, în special principiul egalității de tratament și obligația de transparență, nu sunt respectate cu ocazia acordării unei autorizații administrative precum cea în cauză în acțiunea principală.

47 Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctele 154 și 155 din concluzii, obligația de transparență apare ca o condiție prealabilă obligatorie a dreptului unui stat membru de a atribui unuia sau mai multor operatori dreptul exclusiv de a exercita o activitate economică, indiferent care este modul de selecție a acestui operator. O asemenea obligație ar trebui să se aplice de asemenea în cadrul unui sistem de autorizare a unui operator unic, acordată de autoritățile unui stat membru în exercitarea competențelor de ordine publică, întrucât efectele unei astfel de autorizații în privința întreprinderilor stabilite în alte state membre și care ar fi potențial interesate de exercitarea acestei activități sunt aceleași ca în cazul unui contract de concesiune de servicii.

48 Desigur, astfel cum rezultă din răspunsul la prima întrebare, statele membre dispun de o putere de apreciere suficientă în vederea definirii nivelului de protecție urmărit în materia jocurilor de noroc și, prin urmare, au posibilitatea să aleagă, precum în acțiunea principală, un regim de autorizare în beneficiul unui operator unic.

49 Totuși, un astfel de regim nu poate legitima o conduită discreționară din partea autorităților naționale de natură să priveze de efectul lor util prevederile de drept al Uniunii, în special cele privitoare la o libertate fundamentală precum libera prestare a serviciilor.

50 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru ca un regim de autorizare administrativă prealabilă să se justifice chiar și atunci când derogă de la o libertate fundamentală, acesta trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorităților pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar (Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Franța, C-389/05, Rep., p. I-5397, punctul 94, și Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 64). În plus, orice persoană afectată de o măsură restrictivă întemeiată pe o asemenea derogare trebuie să poată să dispună de o cale de atac de natură jurisdicțională (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții, C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 38).

51 Respectarea principiului egalității de tratament și a obligației de transparență care decurge din acesta trebuie în mod necesar să implice supunerea la o publicitate adecvată a criteriilor obiective care permit delimitarea puterii de apreciere a autorităților competente ale statelor membre.

52 În legătură cu procedura de prelungire a autorizațiilor exclusive acordate în temeiul Wok, guvernul olandez a precizat, în observațiile scrise, că autorizațiile au fost acordate întotdeauna cu titlu temporar, cel mai frecvent pe perioade de cinci ani. Acest procedeu ar urmări un obiectiv de continuitate, cu date de referință determinate care permit să se decidă dacă adaptarea condițiilor autorizației este justificată.

53 Este cert că, prin deciziile din 10 decembrie 2004 și din 21 iunie 2005, Minister a reînnoit autorizațiile acordate De Lotto, pentru o durată de cinci ani, și, respectiv, SGR, pentru o durată de trei ani, în afara oricărei proceduri de asigurare a condițiilor concurențiale.

54 În această privință, nu este necesar să se opereze o distincție după cum efectele restrictive ale unei autorizații unice rezultă din acordarea acesteia cu nerespectarea cerințelor enunțate la punctul 50 din prezenta hotărâre sau din reînnoirea unei astfel de autorizații în aceleași condiții.

55 O procedură de reînnoire de autorizații, precum cea în cauză în acțiunea principală, care nu îndeplinește condițiile menționate, se opune în principiu posibilității altor operatori de a-și manifesta interesul pentru exercitarea activității respective și, din această cauză, aceștia din urmă nu pot beneficia de drepturile pe care le au în temeiul dreptului Uniunii, în special de libera prestare a serviciilor consacrată la articolul 49 CE.

56 Guvernul olandez subliniază că instanța de trimitere a constatat că restricțiile care decurg din sistemul de autorizație acordată unui operator unic sunt justificate prin motive imperative de interes general și că acestea sunt adecvate și proporționale.

57 Totuși, trebuie precizat că aprecierile făcute de instanța de trimitere la care se referă guvernul olandez privesc, în general, un sistem de autorizare exclusivă precum cel prevăzut de Wok și nu, în particular, procedura de reînnoire a autorizației acordate operatorului care beneficiază de dreptul exclusiv de a organiza și de a promova jocuri de noroc.

58 Astfel cum a arătat avocatul general la punctul 161 din concluzii, trebuie să se distingă efectele concurenței pe piața jocurilor de noroc, a cărei natură cauzatoare de prejudicii poate să justifice o restricție a activității operatorilor economici, de efectele unei cereri de ofertă pentru atribuirea contractului în cauză. Caracterul cauzator de prejudicii al instituirii unei concurențe pe piață, respectiv între mai mulți operatori care ar fi autorizați să exploateze aceleași jocuri de noroc, provine din faptul că acești operatori ar trebui să concureze în ceea ce privește inventivitatea pentru a-și face oferta mai atractivă și, astfel, să majoreze cheltuielile cu jocul, precum și riscurile de dependență ale consumatorilor. Dimpotrivă, astfel de consecințe nu sunt de temut, în opinia noastră, în etapa de acordare a autorizației.

59 În orice caz, restricțiile aduse libertății fundamentale consacrate la articolul 49 CE, care decurg în mod specific din procedurile de acordare și de reînnoire a unei autorizații în beneficiul unui operator unic, precum cele în cauză în acțiunea principală, ar putea fi considerate justificate dacă statul membru în cauză ar decide să acorde sau să reînnoiască autorizația unui operator public a cărui gestiune este supusă supravegherii directe a statului sau unui operator privat asupra activităților căruia autoritățile publice sunt în măsură să exercite un control strict (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții, C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 40 și 42, precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctele 66 și 67).

60 În asemenea situații, acordarea sau reînnoirea în beneficiul unui astfel de operator, în afara oricărei proceduri de exercitare a concurenței, a unor drepturi exclusive pentru exploatarea jocurilor de noroc nu ar părea disproporționate având în vedere obiectivele urmărite de Wok.

61 Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă titularii de autorizații din Țările de Jos în vederea organizării de jocuri de noroc îndeplinesc condițiile enunțate la punctul 59 din prezenta hotărâre.

62 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la a doua și a treia întrebare că articolul 49 CE trebuie să fie interpretat în sensul că principiul egalității de tratament și obligația de transparență care decurge de aici sunt aplicabile procedurilor de acordare și de reînnoire a unei autorizații în beneficiul unui operator unic în domeniul jocurilor de noroc, în măsura în care nu este vorba despre un operator public a cărui gestiune este supusă supravegherii directe a statului sau despre un operator privat asupra activităților căruia autoritățile publice sunt în măsură să exercite un control strict.

Cu privire la cheltuielile de judecată

63 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 doua) declară:

1) Articolul 49 CE trebuie să fie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări 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 un operator cu sediul într-un alt stat membru, să ofere prin internet, pe teritoriul statului membru în cauză, servicii care sunt supuse regimului menționat.

2) Articolul 49 CE trebuie să fie interpretat în sensul că principiul egalității de tratament și obligația de transparență care decurge de aici sunt aplicabile procedurilor de acordare și de reînnoire a unei autorizații în beneficiul unui operator unic în domeniul jocurilor de noroc, în măsura în care nu este vorba despre un operator public a cărui gestiune este supusă supravegherii directe a statului sau despre un operator privat asupra activităților căruia autoritățile publice sunt în măsură să exercite un control strict.

Semnături