HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

8 septembrie 2010 *

În cauza C-46/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Germania), prin decizia din 30 ianuarie 2008, primită de Curte la 8 februarie 2008, în procedura

Carmen Media Group Ltd

împotriva

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Limba de procedură: germana.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot și doamna P. Lindh, președinți de cameră, domnii K. Schiemann (raportor), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 decembrie 2009,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Carmen Media Group Ltd, de W. Hambach, M. Hettich și S. Münstermann, Rechtsanwälte, precum și de domnul C. Koenig, profesor;

— pentru Land Schleswig-Holstein și Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, de domnul L.-E. Liedke și de doamna D. Kock, în calitate de agenți, asistați de M. Hecker și M. Ruttig, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul german, de domnii M. Lumma, J. Möller și B. Klein, în calitate de agenți;

— pentru guvernul belgian, de doamna L. Van den Broeck, în calitate de agent, asistată de P. Vlaemminck și A. Hubert, advocaten;

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

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

— pentru guvernul olandez, de doamna C. Wissels și de domnul M. de Grave, în calitate de agenți;

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

— pentru guvernul norvegian, de domnul K. Moen, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de domnul E. Traversa, de doamna P. Dejmek și de domnul H. Krämer, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 4 martie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

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

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Carmen Media Group Ltd (denumită în continuare „Carmen Media”), pe de o parte, și Land Schleswig-Holstein și Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, pe de altă parte, având ca obiect răspunsul negativ dat de aceștia din urmă unei cereri formulate de Carmen Media prin care aceasta urmărea să i se recunoască dreptul de a propune pariuri pe competițiile sportive prin internet în landul menționat.

Cadrul juridic național

Dreptul federal

3 Articolul 284 din Codul penal (Strafgesetzbuch) prevede:

„(1) Orice persoană care, fără autorizație administrativă, organizează sau desfășoară în mod public un joc de noroc ori care furnizează instalațiile necesare în acest scop este sancționată cu pedeapsa închisorii de până la doi ani sau cu amendă.

[...]

(3) Orice persoană care, în cazurile prevăzute la alineatul (1), acționează

1. cu titlu profesional [...]

[...]

este sancționată cu pedeapsa închisorii de la trei luni la cinci ani.

[...]”

4 Cu excepția pariurilor pe competițiile hipice oficiale, care intră în principal sub incidența Legii privind pariurile pe curse și loteriile (Rennwett- und Lotteriegesetz, denumită în continuare „RWLG”), și a instalării, precum și a exploatării de aparate de jocuri cu posibilitatea obținerii de câștiguri în alte localuri decât în cazinouri (săli de jocuri, cafenele, restaurante, alte spații de cazare), care intră în principal sub incidența Codului privind exercitarea profesiilor artizanale, comerciale și industriale (Gewerbeordnung) și a Regulamentului privind mașinile de jocuri și alte jocuri cu posibilitatea obținerii de câștiguri (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), stabilirea condițiilor în care pot fi eliberate autorizații în sensul articolului 284 alineatul (1) din Codul penal menționat în materia jocurilor de noroc a intervenit la nivelul diferitelor Länder.

5 Articolul 1 alineatul (1) din RWLG prevede:

„Asociația care dorește să exploateze o întreprindere de pariuri mutuale cu ocazia unor curse publice de cai sau a altor concursuri publice de performanțe hipice trebuie să fi obținut autorizație din partea autorităților competente potrivit dreptului landului.”

6 Potrivit articolului 2 alineatul (1) din RWLG:

„Persoana care, cu titlu comercial, dorește să încheie pariuri referitoare la concursuri publice de performanțe hipice sau să servească drept intermediar pentru astfel de pariuri (Bookmaker) trebuie să fi obținut autorizație din partea autorităților competente potrivit dreptului landului."

GlüStV

7 Prin Tratatul de stat privind loteriile în Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, denumit în continuare „LottStV"), intrat în vigoare la 1 iulie 2004, Länder au creat un cadru uniform pentru organizarea, exploatarea și amplasarea, cu titlu comercial, a jocurilor de noroc, cu excepția cazinourilor.

8 Într-o hotărâre din 28 martie 2006, Bundesverfassungsgericht a statuat, în legătură cu reglementarea prin care se asigura transpunerea LottStV în landul Bavaria, că monopolul public în materie de pariuri pe competițiile sportive existent în landul menționat încălca articolul 12 alineatul (1) din Legea fundamentală, prin care era garantată libertatea profesională. Instanța menționată a considerat în special că, întrucât excludea activitatea de organizare de pariuri private fără însă a fi însoțit de un cadru legal de natură să asigure structural și substanțial, atât în drept, cât și în fapt, că obiectivele de reducere a pasiunii pentru joc și de luptă împotriva dependenței de acesta sunt efectiv urmărite, monopolul respectiv aducea o atingere disproporționată libertății profesionale garantate astfel.

9 După cum reiese din explicațiile furnizate de instanța de trimitere, Tratatul de stat privind jocurile de noroc (Glücksspielstaatsvertrag, denumit în continuare „GlüStV"), încheiat între Länder și intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, instituie un cadru uniform pentru organizarea, exploatarea și intermedierea jocurilor de noroc astfel încât să îndeplinească cerințele stabilite de Bundesverfassungsgericht în hotărârea sus-menționată din 28 martie 2006.

10 Instanța de trimitere arată pe de altă parte că reiese în special din raportul explicativ privind proiectul de GlüStV (denumit în continuare „raportul explicativ") că acesta din urmă are drept obiectiv primordial prevenirea dependenței de jocurile de noroc și lupta împotriva acesteia. Potrivit raportului explicativ, un studiu din luna aprilie 2006, efectuat la cererea Comisiei Comunităților Europene de institutul elvețian de drept comparat și având ca obiect piața jocurilor de noroc în Uniunea Europeană, ar ilustra în mod clar eficacitatea care, în această perspectivă, poate rezulta dintr-o reglementare și dintr-o canalizare strictă a activităților respective.

11 În ceea ce privește sectorul specific al pariurilor pe competițiile sportive, raportul explicativ ar indica faptul că, chiar dacă, pentru marea majoritate a jucătorilor, astfel de pariuri ar putea avea numai rol de destindere și de divertisment, rămâne valabil că, în cazul extinderii semnificative a ofertei de asemenea pariuri, este foarte posibil ca potențialul de dependență generat de acestea să se dovedească semnificativ, după cum ar putea rezulta din elementele cuprinse în studiile științifice și în rapoartele de experți disponibile. În consecință, ar fi necesar să se adopte măsuri care să prevină o astfel de dependență prin impunerea de limite pentru organizarea, comercializarea și exploatarea jocurilor de noroc de acest tip. Canalizarea și limitarea prin GlüStV a pieței jocurilor menționate ar trebui, în această privință, să fie obținute în special prin menținerea monopolului existent în materia organizării de pariuri pe competițiile sportive și de loterii care prezintă un risc potențial deosebit.

12 Potrivit articolului 1 din GlüStV, obiectivele acestuia sunt următoarele:

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

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

3. garantarea protecției minorilor și a jucătorilor,

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

13 La articolul 2 din GlüStV se precizează că, în ceea ce privește cazinourile, se aplică numai articolele 1, 3-8, 20 și 23.

14 Articolul 4 din GlüStV prevede:

„(1) Organizarea sau intermedierea jocurilor de noroc publice nu se poate realiza decât cu autorizație din partea autorităților competente ale landului respectiv. Se interzic orice organizare și orice intermediere de asemenea jocuri fără această autorizație (joc de noroc ilicit).

(2) Nu se acordă această autorizație în cazul în care organizarea sau intermedierea jocului de noroc este contrară obiectivelor articolului 1. Autorizația nu trebuie eliberată pentru intermedierea de jocuri de noroc ilicite potrivit prezentului tratat de stat. Nu există niciun drept dobândit la obținerea unei autorizații.

[...]

(4) Organizarea și intermedierea de jocuri de noroc publice pe internet sunt interzise."

15 Articolul 10 din GlüStV prevede:

„(1) Pentru a atinge obiectivele menționate la articolul 1, Länder au obligația legală de a garanta o ofertă de jocuri de noroc suficientă. Acestea sunt asistate de un comitet tehnic compus din experți specializați în lupta împotriva dependenței de jocurile de noroc.

(2) În temeiul legii, Länder își pot asuma această sarcină fie ele însele, fie prin intermediul persoanelor juridice de drept public sau al societăților de drept privat în care persoanele juridice de drept public dețin o participație directă sau indirectă determinantă.

[...]

(5) Alte persoane decât cele menționate la alineatul (2) nu sunt autorizate să organizeze decât loterii și jocuri în conformitate cu dispozițiile secțiunii a treia."

16 Secțiunea a treia din GlüStV privește loteriile care prezintă un pericol potențial scăzut, care pot fi autorizate în condiții foarte restrictive și exclusiv de către organizatori ce urmăresc scopuri de interes general sau de binefacere.

17 Articolul 25 alineatul (6) din GlüStV prevede:

„Länder pot autoriza, pentru o perioadă maximă de un an de la data intrării în vigoare a tratatului de stat, prin derogare de la articolul 4 alineatul (4), organizarea sau intermedierea loteriilor pe internet, dacă nu există motive de refuz în temeiul articolului 4 alineatul (2) și dacă sunt îndeplinite următoarele condiții suplimentare:

— excluderea minorilor sau a jucătorilor neautorizați garantată prin măsuri de identificare și de autentificare, cu respectarea directivelor Comisiei pentru protecția minorilor ca grup închis de utilizatori ai mass-mediei;

— limitarea mizelor, astfel cum a fost stabilită în autorizație, la o mie de euro pe lună și garantarea că este interzisă creditarea;

— interzicerea incitărilor speciale la dependență prin extragere rapidă și a posibilității de participare interactivă cu publicarea rezultatelor în timp real; în ceea ce privește loteriile, limitarea la două extrageri câștigătoare pe săptămână;

— localizarea cu ajutorul celor mai moderne metode, pentru a garanta că pot participa numai persoanele care sunt incluse în domeniul de aplicare al autorizației;

— instaurarea și punerea în practică a unui program de măsuri sociale adaptat condițiilor specifice ale internetului, a cărui eficacitate va fi evaluată științific."

18 Instanța de trimitere subliniază că, potrivit raportului explicativ, dispoziția tranzitorie cuprinsă la articolul 25 alineatul (6) din GlüStV urmărește oferirea unei compensații în temeiul principiului echității pentru doi operatori de jocuri având calitatea de comercianți, care își desfășoară activitatea aproape exclusiv pe internet și au 140 și, respectiv, 151 de angajați, oferindu-le timpul necesar pentru a asigura conformitatea activității lor cu canalele de distribuție autorizate de GlüStV.

Reglementarea din Land Schleswig-Holstein

19 GlüStV a fost transpus de Land Schleswig-Holstein prin Legea de aplicare a Tratatului de stat privind jocurile de noroc în Germania (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) din 13 decembrie 2007 (GVOBl. 2007, p. 524, denumită în continuare „GlüStV AG").

20 Articolul 4 din GlüStV AG prevede:

„(1) Pentru a atinge obiectivele enunțate la articolul 1 din GlüStV, Land Schleswig-Holstein are obligația de control al [jocurilor] de noroc, precum și de garantare a unei oferte de jocuri de noroc suficiente și de cercetare științifică, pentru a evita și a preveni pericolele de dependență legate de jocurile de noroc.

(2) Conform articolului 10 alineatul (1) din GlüStV, Land Schleswig-Holstein îndeplinește această funcție prin intermediul NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein), ale cărei părți sunt deținute, direct sau indirect, în întregime sau în principal, de către land. [...]

(3) NordwestLotto Schleswig-Holstein poate organiza loterii cu extragere, jocuri de răzuit și pariuri sportive, precum și loterii și jocuri suplimentare în materie.

[...]”

21 Articolul 5 alineatul (1) din GlüStV AG prevede:

„Autorizarea în temeiul articolului 4 alineatul (1) din GlüStV pentru jocuri de noroc care nu sunt loterii care prezintă un pericol potențial scăzut (articolul 6) presupune

(1) lipsa motivelor de refuz prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima și a doua teză din GlüStV,

(2) respectarea

(a) cerințelor legate de protecția minorilor conform articolului 4 alineatul (3) din GlüStV,

(b) interdicției privind internetul înscrise la articolul 4 alineatul (4) din GlüStV,

(c) restricțiilor în materie de publicitate înscrise la articolul 5 din GlüStV,

(d) cerințelor în materie de program de măsuri sociale înscrise la articolul 6 din GlüStV și

(e) cerințelor în materie de explicații referitoare la riscurile de dependență conform articolului 7 din GlüStV,

(3) fiabilitatea organizatoarei sau a organizatorului ori a intermediarului, care trebuie, printre altele, să garanteze că organizarea și intermedierea sunt efectuate în mod legal și pot fi verificate cu ușurință de participanții la joc și de autoritățile competente,

(4) participarea, conform articolului 9 alineatul (5) din GlüStV, a comitetului tehnic la introducerea de noi oferte de jocuri de noroc sau de noi căi de difuzare ori la extinderea considerabilă a căilor de difuzare existente și garantarea că a fost redactat un raport privind repercusiunile sociale ale noii oferte sau ale ofertei extinse,

(5) garantarea faptului că participarea organizatoarelor sau a organizatorilor în sensul articolului 10 alineatul (2) din GlüStV la sistemul concertat de interzicere a anumitor jucători conform articolelor 8 și 23 din GlüStV,

(6) garantarea excluderii jucătorilor neautorizați conform articolului 21 alineatul (3) prima teză și articolului 22 alineatul (2) prima teză din GlüStV și

(7) respectarea cerințelor articolului 19 din GlüStV de către intermediarii de jocuri comerciale.

Dacă sunt îndeplinite condițiile din prima teză, trebuie acordată autorizația."

22 Articolul 9 din GlüStV AG prevede:

„Prin derogare de la articolul 4 alineatul (4) din GlüStV, în cazul loteriilor, organizarea și intermedierea pe internet pot fi autorizate până la 31 decembrie 2008 dacă este garantată respectarea condițiilor menționate la articolul 25 alineatul (6) din GlüStV. [...]"

Acțiunea principală și întrebările preliminare

23 Carmen Media est stabilită în Gibraltar, unde a obținut o licență care o autorizează să comercializeze pariuri pe competițiile sportive. Pentru motive de ordin fiscal, licența respectivă este însă limitată la comercializarea de astfel de pariuri în străinătate („offshore bookmaking").

24 Întrucât dorea să propună pariuri prin internet în Germania, Carmen Media a solicitat ca Land Schleswig-Holstein, în cursul lunii februarie 2006, să constate caracterul licit al acestei activități având în vedere licența a cărei titulară este în Gibraltar. În subsidiar, aceasta solicita eliberarea unei autorizații pentru a-și desfășura activitatea sau, în lipsa unei asemenea autorizații, ca activitatea sa să fie tolerată până la instaurarea unei proceduri de autorizare pentru prestatorii privați care să fie conformă dreptului comunitar.

25 Întrucât aceste cereri au fost respinse la 29 mai 2006, Carmen Media a introdus, la 30 iunie 2006, o acțiune la Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ din Schleswig-Holstein). În susținerea acestei acțiuni, Carmen Media arată în special că monopolul public în materie de pariuri pe competițiile sportive în vigoare în Land Schleswig-Holstein încalcă articolul 49 CE. Astfel, contrar cerințelor impuse de Curte, printre altele în Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții

(C-243/01, Rec., p. I-13031), configurarea juridică și practică a monopolului public în materie de pariuri pe competițiile sportive și de loterii astfel cum rezultă din LottStV nu ar permite asigurarea unei lupte coerente și sistematice împotriva dependenței de joc. Potrivit Carmen Media, alte forme de joc și de pariuri, precum jocurile de tip slot-machine, pariurile pe cursele hipice sau jocurile propuse de localurile de jocuri, nu fac obiectul unui asemenea monopol public și, mai mult, cunosc o dezvoltare din ce în ce mai extensivă, deși astfel de jocuri și de pariuri ar genera un risc de dependență mai ridicat decât cel pe care îl au pariurile pe competițiile sportive și loteriile. În cursul judecății, Carmen Media a arătat că astfel de incoerențe persistă ca urmare a intrării în vigoare a GlüStV și a GlüStV AG.

26 Land Schleswig-Holstein susține, la rândul său, că împrejurarea că licența deținută de Carmen Media este limitată la „offshore bookmaking" o împiedică pe aceasta să se prevaleze de dispozițiile comunitare referitoare la libera prestare a serviciilor, în condițiile în care operatorul respectiv nu are dreptul de a furniza în mod legal astfel de servicii în statul membru în care este stabilit. Pe de altă parte, landul menționat arată că dreptul comunitar nu conține nicio cerință de coerență globală între toate reglementările în materie de jocuri de noroc. Astfel, diversele sectoare de jocuri nu ar fi comparabile, iar eventualele carențe în unul dintre aceste sectoare nu ar putea avea efecte asupra legalității regimului aplicabil celorlalte. Conformitatea unui monopol public cu dreptul comunitar ar trebui astfel apreciată numai în funcție de sectorul de joc vizat. În speță, această conformitate ar fi sigură, în special de la intrarea în vigoare a GlüStV și a GlüStV AG.

27 Instanța de trimitere subliniază că soluția care trebuie dată cererii formulate de Carmen Media de a putea interveni în calitate de prestator privat de pariuri online pe competițiile sportive în Land Schleswig-Holstein depinde în special de răspunsul care trebuie dat celor două argumente avansate de Land Schleswig-Holstein.

28 În ceea ce privește primul dintre aceste argumente, instanța menționată consideră că, pentru ca unui prestator care dorește să ofere servicii prin internet să i se poată aplica normele în materie de liberă prestare a serviciilor, este suficient ca activitatea vizată să nu fie ilegală în statul membru în care este stabilit prestatorul respectiv. În schimb, întrebarea dacă o astfel de prestație este sau nu este exercitată efectiv de prestatorul menționat ar fi lipsită de relevanță. Or, oferta de pariuri nu ar fi interzisă în Gibraltar și, în cazul respectiv, numai pentru motive fiscale autorizația eliberată societății Carmen Media nu acoperă și pariurile în străinătate.

29 În ceea ce privește al doilea argument, instanța de trimitere, care precizează că reglementarea juridică internă de care trebuie să se țină seama este cea rezultată din GlüStV și din GlüStV AG, își pune întrebări cu privire la problema dacă monopolul public și excluderea corelativă a operatorilor privați, în ceea ce privește pariurile pe competițiile sportive și loteriile care nu prezintă un pericol potențial scăzut, ce decurg din dispozițiile articolului 10 alineatele (1), (2) și (5) din GlüStV coroborate cu cele ale articolului 4 alineatul (2) din GlüStV AG, încalcă articolul 49 CE.

30 Instanța menționată arată că, după cum reiese în special din raportul explicativ, GlüStV are drept obiectiv primordial prevenirea dependenței de joc și lupta împotriva acestei dependențe. Instanța de trimitere consideră în această privință că din jurisprudența Curții rezultă că, deși puterea de apreciere a statelor membre în legătură cu stabilirea obiectivelor politicii lor în materie de jocuri de noroc, în special în ceea ce privește aplicarea unei politici de prevenire a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive în acest domeniu, definind cu precizie nivelul de protecție urmărit, le permite în principiu să creeze un monopol, aceste lucru nu este totuși posibil decât cu condiția ca reglementările adoptate în această privință să corespundă principiului proporționalității, instanța de trimitere referindu-se în special la Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctul 39). Or, această instanță are îndoieli că monopolul public în materie de pariuri pe competițiile sportive în cauză în acțiunea principală îndeplinește cerința de coerență și de sistematizare în lupta împotriva dependenței de joc ce decurge de la punctul 67 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior.

31 Instanța menționată arată în această privință, în primul rând, că, în ceea ce privește mașinile de jocuri, cu privire la care ar fi totuși stabilit, în stadiul actual al cunoștințelor științifice și după cum rezultă mai ales din raportul explicativ, că prezintă cel mai mare risc potențial de dependență dintre jocurile de noroc, ministrul federal al economiei a efectuat recent o simplificare a condițiilor de exploatare comercială a acestora, modificând Regulamentul privind mașinile de jocuri și alte jocuri cu șanse de câștig (BGBl. 2006 I, p. 280). Printre modificările intrate astfel în vigoare la 1 ianuarie 2006 se numără creșterea de la 2 la 3 a numărului de mașini de jocuri autorizate în cafenele, reducerea suprafeței minime pe aparat în saloanele de joc de la 15 m^2 la 12 m^2 și creșterea de la 10 la 12 a numărului maxim de mașini în aceste saloane. De asemenea, durata minimă de joc pe aparat a fost redusă de la 12 la 5 secunde și limita pierderii a fost fixată la 80 de euro în loc de 60 de euro.

32 În al doilea rând, ar exista o contradicție între, pe de o parte, obiectivele care justifică monopolul public în materie de pariuri pe competițiile sportive și, pe de altă parte, politica de extindere dusă de autoritățile germane în materie de jocuri de cazinou, al căror risc potențial de dependență de joc este însă, de asemenea, mai ridicat decât cel caracteristic pariurilor sportive. Astfel, numărul de cazinouri autorizate ar fi crescut de la 66 la 81 pe perioada dintre anul 2000 și anul 2006.

33 În al treilea rând, pariurile pe cursele hipice publice sau alte probe de performanțe hipice sunt excluse din domeniul de aplicare al GlüStV și sunt reglementate în principal de RWLG, care autorizează pariurile exploatate comercial de întreprinderi private.

34 Potrivit instanței de trimitere, coerența reglementării în materie de jocuri de noroc ar trebui să fie apreciată în cadrul unei viziuni globale a ofertelor de jocuri de noroc admise, care ar fi singura de natură să permită legiuitorului să răspundă în mod efectiv pericolelor de dependență de joc.

35 În opinia instanței de trimitere, împrejurarea că aceste diverse forme de jocuri și de pariuri intră atât în competența Länder, cât și în competența statului federal nu ar trebui, în această privință, să fie luată în calcul în vederea aprecierii conformității monopolului în cauză cu dreptul comunitar.

36 Dacă ar rezulta din răspunsul Curții la primele două întrebări adresate de instanța de trimitere că articolul 49 CE se aplică unei situații precum cea a reclamantei din acțiunea principală și că monopolul respectiv încalcă acest articol, s-ar pune atunci problema sub ce formă dreptul național trebuie să îndeplinească obligația de a asigura protecția drepturilor pe care operatorii le au în temeiul articolului menționat și, mai precis, problema conformității cu acesta a articolului 4 alineatul (2) din GlüStV, posibilitatea de a obține o autorizație fiind supusă condițiilor pe care le prevede această din urmă dispoziție.

37 De asemenea, s-ar pune problema compatibilității cu articolul 49 CE a interdicției de a organiza și de a intermedia jocuri de noroc publice pe internet, prevăzută la articolul 4 alineatul (4) din GlüStV. Instanța de trimitere are îndoieli în această privință că o asemenea măsură poate fi considerată de natură să permită atingerea obiectivelor, urmărite aici, de protecție a minorilor și de luptă împotriva dependenței de joc.

38 În aceste condiții, Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

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

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

În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare:

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

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

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

39 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă un operator care dorește să propună pariuri pe competiții sportive în alt stat membru decât cel în care este stabilit se poate prevala de dispozițiile articolului 49 CE în ipoteza în care nu dispune de o autorizație care să îi permită să propună astfel de pariuri unor persoane care se află pe teritoriul statului membru în care este stabilit, ci dispune de autorizație numai în sensul de a propune aceste servicii unor persoane care se află în afara teritoriului respectiv.

40 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă, activitățile care constau în a permite utilizatorilor să participe, în schimbul unei remunerații, la un joc pe bani constituie activități de servicii în sensul articolului 49 CE (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler, C-275/92, Rec., p. I-1039, punctul 25, și Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti, C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 24).

41 Prin urmare, astfel de prestații intră, după cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, în domeniul de aplicare al articolului 49 CE, în condițiile în care prestatorul este stabilit în alt stat membru decât cel în care este oferit serviciul (a se vedea în acest sens Hotărârea Zenatti, citată anterior, punctele 24 și 25). Aceasta este situația în special atunci când este vorba despre servicii pe care un prestator le propune, prin internet, unor destinatari potențiali stabiliți în alte state membre și pe care le furnizează, fără a se deplasa, din statul membru în care este stabilit (a se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctele 53 și 54).

42 Împrejurarea că autorizația eliberată unui operator stabilit într-un stat membru nu acoperă decât pariuri propuse, prin internet, unor persoane care se află în afara teritoriului statului membru respectiv nu poate, singură, să determine sustragerea unei astfel de propuneri de pariuri din domeniul de aplicare al liberei prestări a serviciilor garantată de articolul 49 CE.

43 Astfel, dreptul unui operator economic stabilit într-un stat membru de a furniza servicii în alt stat membru, consacrat de dispoziția menționată, nu este supus condiției ca operatorul respectiv să furnizeze de asemenea astfel de servicii în statul membru în care este stabilit (a se vedea Hotărârea din 5 iunie 1997, VT4, C-56/96, Rec., p. I-3143, punctul 22). În această privință, articolul 49 CE impune numai ca prestatorul să fie stabilit în alt stat membru decât cel al destinatarului.

44 O asemenea constatare nu afectează, de altfel, în niciun mod posibilitatea pe care o păstrează orice stat membru al cărui teritoriu ar fi vizat de o propunere de pariuri care provin, prin internet, de la un astfel de operator de a impune acestuia respectarea restricțiilor pe care le-ar prevedea reglementarea sa în acest domeniu, cu condiția ca aceste restricții să îndeplinească cerințele care decurg din dreptul Uniunii, mai ales în ceea ce privește caracterul nediscriminatoriu și proporționalitatea acestora (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctele 48 și 49).

45 În această privință, trebuie amintit că, în ceea ce privește justificările de natură să fie admise în prezența unor măsuri interne ce restrâng libera prestare a serviciilor, Curtea a arătat în mai multe rânduri 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 (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârile citate anterior Schindler, punctul 58, Läärä și alții, punctul 33, și Zenatti, punctul 31, Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții,

C-6/01, Rec., p. I-8621, punctul 73, precum și Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 46).

46 Reiese astfel din jurisprudența Curții că este de competența fiecărui stat membru să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică total sau parțial activitățile de această natură sau numai să le restrângă și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte, necesitatea și proporționalitatea măsurilor adoptate astfel trebuind apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite și cu nivelul de protecție pe care intenționează să îl asigure autoritățile naționale implicate (a se vedea în acest sens în special Hotărârile citate anterior Läärä și alții, punctele 35 și 36, și Zenatti, punctele 33 și 34, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 58).

47 Făcând trimitere în special la Hotărârea din 3 februarie 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Rec., p. I-487), precum și la Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec., p. I-7995), guvernele belgian și austriac au exprimat îndoieli cu privire la posibilitatea de care beneficiază Carmen Media de a se prevala, în împrejurările din acțiunea principală, de normele în materie de liberă prestare a serviciilor, pentru motivul că operatorul menționat nu s-ar fi stabilit în Gibraltar, încurajat în această privință din punct de vedere fiscal, decât pentru a se sustrage normelor mai stricte care i-ar fi fost aplicabile dacă ar fi fost stabilit pe teritoriul statului membru către care este îndreptată activitatea sa economică.

48 În această privință, trebuie totuși să se arate că astfel de considerații depășesc cadrul prezentei întrebări preliminare.

49 Astfel, aceasta privește numai problema dacă lipsa deținerii unei autorizații eliberate de autoritățile din Gibraltar, care să îi permită să propună de asemenea pariuri pe teritoriul Gibraltarului, este de natură să sustragă un operator precum Carmen Media domeniului de aplicare al dispozițiilor Tratatului CE aferente liberei prestări a serviciilor. În schimb, instanța de trimitere nu a furnizat elemente precise sau nu a formulat îndoieli speciale în legătură cu motivele care au determinat Carmen Media să se stabilească în Gibraltar și nici nu a întrebat Curtea în legătură cu consecințele susceptibile să decurgă din acestea.

50 În plus, trebuie amintit că s-a statuat anterior de către Curte că problema aplicabilității articolului 49 CE este distinctă de problema dacă un stat membru poate lua măsuri pentru a împiedica un prestator de servicii stabilit în alt stat membru să ocolească legislația sa internă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 1994, TV10, C-23/93, Rec., p. I-4795, punctul 15, precum și, prin analogie, în ceea ce privește libertatea de stabilire, Hotărârea din 9 martie 1999, Centros, C-212/97, Rec., p. I-1459, punctul 18).

51 În aceste condiții, nu este necesar ca, în cadrul prezentei proceduri, Curtea să se pronunțe asupra îndoielilor exprimate astfel de guvernele belgian și austriac.

52 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare adresată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că un operator care dorește să propună prin internet pariuri pe competiții sportive în alt stat membru decât cel în care este stabilit nu iese de sub incidența dispoziției menționate prin simplul fapt că operatorul respectiv nu dispune de o autorizație care să îi permită să propună astfel de pariuri unor persoane care se află pe teritoriul statului membru în care este stabilit, ci dispune de autorizație numai în sensul de a propune aceste servicii unor persoane care se află în afara teritoriului respectiv.

Cu privire la a doua întrebare

53 Având în vedere indicațiile cuprinse în decizia de trimitere, astfel cum sunt expuse la punctele 29-35 din prezenta hotărâre, este necesar să se considere că, prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere își pune, în esență, problema dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune instituirii de către o entitate regională a unui monopol public în materie de organizare de pariuri pe competițiile sportive și de loterii, motivate în principal prin prevenirea incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta, în măsura în care ar fi îndoielnic, în speță, că acest obiectiv ar fi urmărit în mod coerent și sistematic, având în vedere:

— în primul rând, împrejurarea că exploatarea altor tipuri de jocuri de noroc, precum pariurile pe competițiile hipice sau jocurile mecanice, este autorizată în ceea ce privește operatorii privați;

— în al doilea rând, împrejurarea că ofertele aferente altor tipuri de jocuri de noroc, precum jocurile de cazinou sau jocurile mecanice instalate în saloane de joc, în cafenele, în restaurante și în spații de cazare, fac obiectul unei politici de expansiune.

54 Instanța menționată se întreabă, în plus, dacă răspunsul la această întrebare poate fi afectat de împrejurarea că reglementarea acestor alte jocuri de noroc este, cel puțin în parte, de competența statului federal.

55 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, la punctul 67 din Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, după ce a subliniat că restricții la activitățile de joc pot fi justificate prin motive imperative de interes general, cum ar fi protecția consumatorilor și prevenirea

fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, Curtea a statuat că nu pot fi însă justificate decât în măsura în care restricțiile respective, întemeiate pe astfel de motive și pe necesitatea de a preveni tulburările ordinii sociale, sunt de natură să garanteze realizarea obiectivelor menționate, în sensul că aceste restricții trebuie să contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic.

56 Astfel cum reiese în special din cuprinsul punctului 53 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere își pune întrebări cu privire la întinderea acestei din urmă cerințe.

57 Potrivit instanței menționate, ar exista îndoieli cu privire la faptul că un monopol public precum cel în cauză în acțiunea principală, aferent pariurilor pe competițiile sportive și instituit în vederea prevenirii incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta, este de natură să contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic, ținând seama de modul în care sunt comercializate alte tipuri de jocuri de noroc.

58 În această privință, după cum reiese din jurisprudența amintită la punctul 46 din prezenta hotărâre, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică total sau parțial activitățile de această natură sau numai să le restrângă și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte, necesitatea și proporționalitatea măsurilor adoptate trebuind apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite astfel și cu nivelul de protecție pe care înțeleg să îl asigure autoritățile naționale implicate.

59 De asemenea, Curtea a statuat că, în cadrul unei legislații compatibile cu tratatul, alegerea modalităților de organizare și de control al activităților de exploatare și de practică a jocurilor de noroc sau pe bani, precum încheierea cu statul a unui contract administrativ de concesionare sau limitarea exploatării și a practicii anumitor jocuri la locurile autorizate corespunzător în acest scop, revine autorităților naționale în cadrul puterii lor de apreciere (Hotărârea Anomar și alții, citată anterior, punctul 88).

60 Pe de altă parte, Curtea a precizat că, în materie de jocuri de noroc, în principiu, trebuie să se examineze separat pentru fiecare dintre restricțiile impuse de o legislație națională în special dacă aceasta este de natură să asigure realizarea obiectivului sau a obiectivelor invocate de statul membru în cauză și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 49).

61 La punctele 50-52 din Hotărârea Schindler, citată anterior, pronunțată în legătură cu o reglementare a unui stat membru care interzicea loteriile, Curtea a observat printre altele că, deși pot da naștere unor sume reprezentând mize comparabile cu cele de la loterii și deși hazardul joacă un rol important, alte jocuri pe bani, precum pronosticurile privind meciurile de fotbal sau un joc numit „bingo", care rămâneau autorizate în acest stat membru, erau diferite prin obiectul, prin regulile, precum și prin modalitățile de organizare de loteriile stabilite în alte state membre și că, prin urmare, nu se aflau într-o situație comparabilă cu cea a loteriilor interzise de legislația statului membru respectiv și nu puteau fi asimilate acestora.

62 După cum au subliniat toate guvernele care au prezentat observații în fața Curții, este cert, astfel, că diversele tipuri de jocuri de noroc pot prezenta diferențe importante, mai ales în ceea ce privește modalitățile concrete de organizare, volumul mizelor și al câștigurilor care le caracterizează, numărul de jucători potențiali, prezentarea, frecvența, durata scurtă sau caracterul repetitiv al acestora și reacțiile pe care le suscită la jucători sau chiar, în funcție de împrejurarea că, precum în cazul jocurilor

propuse în cazinouri și al jocurilor de tip slot-machine amplasate în acestea sau în alte localuri, este sau nu este necesară prezența fizică a jucătorului.

63 În aceste condiții, împrejurarea că diverse tipuri de jocuri de noroc sunt supuse unele dintre ele unui monopol public, altele unui regim de autorizări eliberate unor operatori privați nu poate să conducă, singură, la lipsirea de justificare, în raport cu obiectivele legitime pe care le urmăresc, a măsurilor care, precum monopolul public, ar apărea *prima facie* drept cele mai restrictive și cele mai performante. Astfel, o asemenea diferență de regimuri juridice nu este, ca atare, de natură să afecteze aptitudinea unui astfel de monopol public de a atinge obiectivul de prevenire a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta pentru care a fost instituit.

64 Cu toate acestea, după cum a fost amintit la punctul 55 din prezenta hotărâre, rezultă de asemenea din jurisprudența Curții că instituirea de către un stat membru a unei restricții privind libera prestare a serviciilor și libertatea de stabilire motivată de un asemenea obiectiv nu poate fi justificată decât cu condiția ca măsura restrictivă respectivă să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului respectiv, contribuind la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic.

65 De asemenea, Curtea a precizat că 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 în special Hotărârile citate anterior Zenatti, punctele 36 și 37, precum și Placanica și alții, punctele 52 și 53).

66 După cum Curtea a statuat deja, în aceste diverse privințe, în Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctele 7, 8 și 69), în măsura în care autoritățile unui stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocuri de noroc sau la pariuri, pentru ca finanțele publice să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile acestui stat nu pot invoca ordinea publică socială în legătură cu necesitatea de a reduce ocaziile de a juca pentru a justifica măsuri restrictive, chiar dacă acestea ar fi, precum în cauza respectivă, exclusiv aferente activităților de pariuri.

67 În speță, după ce a subliniat că pariurile pe competițiile hipice și jocurile mecanice pot fi exploatate de operatori privați titulari ai unei autorizații, instanța de trimitere a constatat de asemenea că, în ceea ce privește jocurile de cazinou și jocurile mecanice care ar prezenta totuși un risc potențial de dependență mai ridicat decât pariurile pe competiții sportive, autoritățile publice competente dezvoltă sau tolerează politici de extindere a ofertei. Astfel, numărul de cazinouri a crescut de la 66 la 81 între anii 2000 și 2006, în timp ce condițiile în care pot fi exploatate jocurile mecanice în alte localuri decât în cazinouri, precum saloanele de joc, restaurantele, cafenelele și spațiile de cazare, au fost recent mult simplificate.

68 În această privință, trebuie să se admită că, pe baza unor astfel de constatări, instanța de trimitere poate considera în mod întemeiat că împrejurarea că, în ceea ce privește astfel de jocuri de noroc, altele decât cele care intră în monopolul public în cauză în acțiunea principală, autoritățile competente duc astfel politici care urmăresc încurajarea participării la aceste alte jocuri mai degrabă decât reducerea ocaziilor de a juca și limitarea activităților în acest domeniu în mod coerent și sistematic are drept consecință că obiectivul de prevenire a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta care se afla la baza instituirii monopolului respectiv nu mai poate fi urmărit în mod eficient prin intermediul monopolului, astfel încât acesta nu mai poate fi justificat în raport cu articolul 49 CE.

69 Cu privire la împrejurarea că diversele jocuri de noroc vizate sunt fie de competența Länder, fie de competența statului federal, trebuie amintit că, după cum rezultă dintr-o jurisprudență constantă, un stat membru nu poate invoca dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă pentru a justifica nerespectarea unor obligații care îi incumbă potrivit dreptului Uniunii. Repartizarea internă a competențelor pe care o efectuează un stat membru în interiorul său, în special între autoritățile centrale, regionale sau locale, nu poate, printre altele, să elibereze statul membru respectiv de datoria de a-și îndeplini obligațiile menționate (a se vedea în acest sens în special Hotărârea din 13 septembrie 2001, Comisia/Spania, C-417/99, Rec., p. I-6015, punctul 37).

70 Din cele de mai sus rezultă că, deși dreptul Uniunii nu se opune unei repartizări interne a competențelor potrivit căreia anumite jocuri de noroc intră în competența Länder, iar altele în competența autorității federale, rămâne totuși valabil că, într-un asemenea caz, autoritățile landului respectiv și autoritățile federale sunt chemate să își îndeplinească împreună obligația care incumbă Republicii Federale Germania de a nu încălca articolul 49 CE. Rezultă de aici că, în măsura în care este necesar pentru respectarea dispoziției menționate, aceste diferite autorități sunt obligate, în acest scop, să coordoneze exercitarea competențelor ce le revin.

71 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a doua întrebare adresată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că, atunci când a fost instituit un monopol public regional în materie de pariuri pe competițiile sportive și de loterii care urmărește un obiectiv de prevenire a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta și când o instanță națională constată, în același timp:

— că alte tipuri de jocuri de noroc pot fi exploatate de operatori privați care beneficiază de o autorizație și

— că, în raport cu alte tipuri de jocuri de noroc care nu intră în monopolul respectiv și care prezintă, în plus, un risc potențial de dependență superior jocurilor supuse acestui monopol, autoritățile competente duc politici de extindere a ofertei de natură să dezvolte și să stimuleze activitățile de joc, în special în vederea maximizării veniturilor provenite din acestea,

instanța națională menționată poate să considere în mod legitim că un astfel de monopol nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului în vederea căruia a fost instituit prin contribuirea la reducerea ocaziilor de a juca și la limitarea activităților în acest domeniu în mod coerent și sistematic. Împrejurarea că jocurile de noroc care fac obiectul monopolului menționat și aceste alte tipuri de jocuri de noroc intră, primele, în competența autorităților regionale și, ultimele, în competența autorităților federale nu are niciun efect în această privință.

Cu privire la a treia întrebare

72 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care lasă la discreția autorității competente eliberarea unei autorizații pentru organizarea și intermedierea jocurilor de noroc, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege pentru acordarea autorizației.

73 Această întrebare nu a fost adresată decât cu titlu subsidiar, pentru eventualitatea în care din răspunsul la a doua întrebare ar rezulta că monopolul în cauză în acțiunea principală încalcă articolul 49 CE. Având în vedere totuși că instanța de trimitere este cea care va trebui să stabilească, pe baza răspunsului formulat de Curte la a doua întrebare, dacă monopolul respectiv poate sau nu poate fi justificat prin obiectivele legitime de interes general care stau la baza instituirii sale, este necesar să se răspundă de către Curte la a treia întrebare.

74 Land Schleswig-Holstein a pus însă la îndoială admisibilitatea acestei din urmă întrebări din cauza lipsei unei motivări suficiente în acest sens în decizia de trimitere.

75 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii instituite la articolul 267 TFUE, numai instanța națională, care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată, are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (a se vedea printre altele Hotărârea din 13 martie 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec., p. I-2099, punctul 38, și Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, Rep., p. I-1721, punctul 24).

76 Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (a se vedea Hotărârile citate anterior PreussenElektra, punctul 39, și Hartlauer, punctul 25).

77 În speță, trebuie să se arate că, după cum reiese din cuprinsul punctului 24 din prezenta hotărâre, acțiunea introdusă de Carmen Media urmărește, în special pentru situația în care monopolul în cauză în acțiunea principală ar fi recunoscut contrar dreptului Uniunii, să obțină ca pârâții din acțiunea principală să fie obligați să îi elibereze o autorizație de comercializare a pariurilor pe competițiile sportive în Land Schleswig-Holstein sau, cu titlu subsidiar, să tolereze activitatea menționată până la instaurarea unei proceduri de autorizare conforme dreptului Uniunii.

78 Pe de altă parte, din cadrul juridic național aplicabil în acțiunea principală reiese că articolul 4 alineatele (1) și (2) din GlüStV și articolul 5 alineatul (1) din GlüStV AG prevăd diverse condiții cărora este supusă eliberarea de autorizații pentru organizarea și pentru intermedierea de jocuri de noroc, articolul 4 alineatul (2) menționat din GlüStV precizând totuși, printre altele, că nu există niciun drept dobândit la obținerea unei autorizații.

79 Astfel de indicații permit să se înțeleagă motivele care au determinat instanța de trimitere să adreseze a treia întrebare și relevanța pe care o poate avea un răspuns la această întrebare în perspectiva soluționării acțiunii principale. De asemenea, indicațiile respective sunt suficiente pentru a permite Curții să răspundă în mod util la întrebarea adresată astfel.

80 Rezultă de aici că a treia întrebare preliminară este admisibilă.

81 Pe fond, trebuie să se observe că, deși din indicațiile furnizate de instanța de trimitere rezultă că, în ceea ce privește loteriile și pariurile pe competițiile sportive, Land Schleswig-Holstein a pus în practică un monopol al cărui titular este NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, posibilitatea de a elibera autorizații în acest domeniu pare să fi fost rezervată, cel puțin teoretic, de articolul 4 alineatele (1) și (2) din GlüStV și de articolul 5 alineatul (1) din GlüStV AG.

82 Instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă un regim de autorizare precum cel instaurat de aceste dispoziții este de natură să răspundă cerințelor care decurg din articolul 49 CE, deși lasă la libera discreție a autorității competente eliberarea unei autorizații pentru organizarea sau intermedierea jocurilor de noroc, chiar dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de dispozițiile menționate pentru acordarea autorizației.

83 După cum reiese din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze dacă, în contextul scopurilor legitime pe care le urmărește, este necesar să interzică total sau parțial activitățile care țin de domeniul jocurilor de noroc sau numai să le restrângă și să prevadă în acest scop modalități de control mai mult sau mai puțin stricte.

84 Din jurisprudența Curții rezultă că, dacă un stat membru urmărește obiectivul de a reduce ocaziile de a juca, acesta are, printre altele, posibilitatea de a institui un regim de autorizare și de a prevedea în această privință restricții cu privire la numărul de operatori autorizați (a se vedea Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 53).

85 Cu toate acestea, marja de apreciere de care dispun astfel statele membre în vederea restrângerii ofertei de jocuri de noroc nu le eliberează de obligația de a se asigura că restricțiile pe care le instaurează îndeplinesc condițiile ce reies din jurisprudența Curții, în special în ceea ce privește proporționalitatea acestora (a se vedea în special Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 59 și jurisprudența citată).

86 Or, este necesar să se amintească în principal că, potrivit unei jurisprudențe constante, atunci când este instituit într-un stat membru un regim de autorizare care urmărește obiective legitime recunoscute de jurisprudență, un asemenea regim de autorizare 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 pe cele privitoare la o libertate fundamentală precum cea în cauză în acțiunea principală (a se vedea în special Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 49).

87 Astfel, pentru ca un regim de autorizare administrativă prealabilă să se justifice chiar și atunci când derogă de la o asemenea libertate fundamentală, acesta trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să încadreze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale, pentru ca aceasta să nu fie utilizată în mod arbitrar. În plus, orice persoană afectată de o măsură restrictivă întemeiată pe o asemenea derogare trebuie să poată să dispună de o cale de atac efectivă de natură jurisdicțională (a se vedea Hotărârea Sporting Exchange, citată anterior, punctul 50 și jurisprudența citată).

88 În observațiile scrise, Land Schleswig-Holstein a arătat în special că, în ceea ce privește autorizația menționată la articolul 4 din GlüStV, puterea de apreciere de care dispune autoritatea competentă nu este absolută, ci este limitată în realitate de obiectivul legislativ urmărit, de principiul proporționalității și de drepturile fundamentale. Acest lucru ar exclude în special orice tratament arbitrar și ar permite un control jurisdicțional satisfăcător în raport cu cerințele unui stat de drept. Potrivit Land Schleswig-Holstein, articolul 5 alineatul (1) din GlüStV AG ar concretiza de altfel limitele marjei de apreciere ale autorității respective, prevăzând diverse condiții și precizând că, dacă acestea sunt îndeplinite, autorizația aferentă trebuie acordată. În ceea ce îl privește, guvernul german susține că ordinea juridică germană oferă căi de atac adecvate împotriva deciziilor administrative discreționare care s-ar dovedi arbitrare.

89 Instanța națională, care este singura competentă pentru a interpreta dreptul național, este cea căreia îi revine, dacă este cazul, obligația de a verifica dacă reglementarea în cauză în acțiunea principală, în special articolul 4 alineatele (1) și (2) din GlüStV și articolul 5 alineatul (1) din GlüStV AG, îndeplinește sau nu îndeplinește cerințele care decurg din dreptul Uniunii, astfel cum au fost amintite la punctele 85-87 din prezenta hotărâre.

90 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a treia întrebare adresată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că, atunci când este instituit într-un stat membru un regim de autorizare administrativă prealabilă în legătură cu oferta

privind anumite tipuri de jocuri de noroc, un astfel de regim, care derogă de la libera prestare a serviciilor garantată prin dispoziția menționată, nu este de natură să răspundă cerințelor care decurg din aceasta decât cu condiția să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să încadreze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu poată fi utilizată în mod arbitrar. 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.

Cu privire la a patra întrebare

91 Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care interzice organizarea și intermedierea jocurilor de noroc pe internet, în special în cazul în care rezultă că aceste activități rămân autorizate pe o perioadă tranzitorie de un an pentru a permite unor operatori care nu interveneau până la acel moment decât pe internet să efectueze o conversie a activității către celelalte mijloace de comercializare autorizate, cu respectarea, în perioada tranzitorie menționată, a diverselor norme aferente protecției minorilor și a jucătorilor.

92 Land Schleswig-Holstein susține că nu rezultă cu claritate, având în vedere modul în care este formulată prezenta întrebare, dacă aceasta privește numai conformitatea cu dreptul Uniunii a unei perioade tranzitorii precum cea prevăzută de reglementarea în cauză în acțiunea principală sau dacă privește și interzicerea de principiu a ofertelor de jocuri de noroc pe internet.

93 Aceste îndoieli nu sunt însă întemeiate.

94 Astfel, rezultă mai întâi chiar din formularea prezentei întrebări preliminare că instanța de trimitere își pune întrebări, în mod general și principial, cu privire la conformitatea cu dreptul Uniunii a unei interdicții de a organiza și de a intermedia jocuri de noroc pe internet, în condițiile în care existența dispozițiilor tranzitorii sus-menționate nu este vizată, după cum indică utilizarea locuțiunii adverbiale „în special", decât ca particularitate de care trebuie de asemenea să se țină seama în cauza principală.

95 În continuare, după cum rezultă din cuprinsul punctului 37 din prezenta hotărâre, îndoielile exprimate în decizia de trimitere privesc, în termeni foarte generali, problema dacă o interdicție precum cea cuprinsă la articolul 4 alineatul (4) din GlüStV poate fi considerată de natură să permită urmărirea obiectivelor de luptă împotriva riscului de dependență de joc și de protecție a minorilor, despre care se afirmă că au stat la baza adoptării reglementării în cauză în acțiunea principală.

96 În sfârșit, este evident că numai cu condiția ca interdicția de principiu de a recurge la internet pentru oferta de jocuri de noroc să fie aptă pentru atingerea obiectivelor legitime urmărite ar fi necesar să se pună problema dacă faptul că se prevede o perioadă tranzitorie precum cea în cauză în acțiunea principală este sau nu este de natură să afecteze aptitudinea menționată.

97 În ceea ce privește, în primul rând, interdicția de a organiza și de a intermedia jocuri de noroc pe internet, trebuie să se arate că instanța de trimitere s-a limitat la a pune la îndoială conformitatea acestei interdicții cu dreptul Uniunii, în termenii foarte generali care tocmai au fost amintiți la punctul 95 din prezenta hotărâre.

98 În lipsa unor precizări suplimentare din partea instanței de trimitere în legătură cu îndoielile pe care le are pe acest plan, aceasta limitându-se la a face trimitere la pozițiile pe care le-ar fi adoptat Comisia într-un aviz detaliat adresat Republicii Federale Germania după ce aceasta din urmă a notificat proiectul de GlüStV, fără a le explica însă în vreun mod, Curtea își va limita analiza la problema dacă o măsură de interzicere a ofertelor de jocuri de noroc prin internet precum cea înscrisă la articolul 4 alineatul (4) din GlüStV poate, în principiu, să fie considerată de natură să permită atingerea obiectivelor de prevenire a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta, precum și de protecție a tinerilor.

99 În această privință, trebuie arătat, cu titlu introductiv, că a fost admis anterior de Curte că o măsură de interzicere pură și simplă de a practica o formă de joc de noroc pe teritoriul unui stat membru, în cazul respectiv loteriile, poate fi justificată prin astfel de motive imperative de interes general (a se vedea Hotărârea Schindler, citată anterior).

100 În acțiunea principală, interdicția în litigiu nu privește comercializarea unui tip special de jocuri de noroc, ci un canal de ofertă în materie de jocuri de noroc, și anume internetul.

101 Curtea a avut deja ocazia să sublinieze particularitățile legate de oferta de jocuri de noroc prin internet (a se vedea Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 72).

102 Curtea a observat în special că, din cauza lipsei de contact direct între 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).

103 Trebuie să se arate că caracteristicile proprii ofertei de jocuri de noroc pe internet se pot dovedi, în același mod, o sursă de riscuri de natură diferită și cu importanță crescută în materie de protecție a consumatorilor și în special a tinerilor și a persoanelor care au o propensiune deosebită către joc sau sunt susceptibile să dezvolte o astfel de propensiune, în raport cu pieţele tradiționale de astfel de jocuri. În afară de lipsa de contact direct între consumator și operator, menționată anterior, facilitatea deosebită și permanența accesului la jocurile propuse pe internet, precum și volumul și frecvența potențial ridicate ale unei astfel de oferte cu caracter internațional, într-un mediu care, în plus, se caracterizează prin izolarea jucătorului, anonimat și absența unui control social, constituie tot atâția factori de natură să favorizeze dezvoltarea dependenței de joc și cheltuieli excesive legate de acesta, precum și, prin urmare, să determine creșterea consecințelor sociale și morale negative care au legătură cu aceasta, astfel cum au fost puse în evidență printr-o jurisprudență constantă.

104 Pe de altă parte, trebuie să se observe că, având în vedere puterea de apreciere de care dispun statele membre cu privire la determinarea nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale în sectorul jocurilor de noroc, nu se impune, prin raportare la criteriul proporționalității, ca o măsură restrictivă edictată de autoritățile unui stat membru să corespundă unei concepții adoptate de toate statele membre în ceea ce privește modalitățile de protecție a interesului legitim în cauză (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 28 aprilie 2009, Comisia/Italia, C-518/06, Rep., p. I-3491, punctele 83 și 84).

105 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se admită că o măsură de interzicere care vizează toate ofertele de jocuri de noroc prin internet poate, în principiu, să fie considerată de natură să permită urmărirea obiectivelor legitime de prevenire a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta,

precum și de protecție a tinerilor, chiar în condițiile în care oferta de astfel de jocuri rămâne autorizată pe canale mai tradiționale.

106 În al doilea rând, în ceea ce privește instituirea unei perioade tranzitorii precum cea în cauză în acțiunea principală, trebuie să se verifice în special dacă aceasta nu aduce atingere coerenței legislației respective, obținându-se un rezultat contrar obiectivului urmărit.

107 În această privință, trebuie mai întâi să se constate că măsura tranzitorie în cauză în acțiunea principală se aplică numai loteriilor, iar nu și celorlalte tipuri de jocuri de noroc.

108 În continuare, din explicațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că această măsură tranzitorie urmărește numai să permită anumitor operatori economici care propuneau până în acel moment în mod legal loterii prin internet în landul vizat să realizeze o conversie a activității, în urma intrării în vigoare a interdicției care privește activitatea lor inițială, și că măsura respectivă este limitată la o durată de un an, care nu poate fi considerată nerezonabilă în perspectiva menționată.

109 În sfârșit, este important de asemenea să se sublinieze, în primul rând, că de la articolul 25 alineatul (6) din GlüStV și de la articolul 9 din GlüStV AG reiese că operatorii vizați sunt obligați să respecte o serie de condiții referitoare la excluderea minorilor și a jucătorilor neautorizați, la limitarea mizelor, la modalitățile și la frecvența ofertei de jocuri, precum și la punerea în aplicare a măsurilor sociale și, în al doilea rând, că Land Schleswig-Holstein a subliniat în procedura la Curte că de măsura tranzitorie menționată trebuiau să poată beneficia, fără discriminare, toți operatorii de loterie vizați eventual.

110 Prin urmare, nu rezultă că o astfel de perioadă tranzitorie, în aparență justificată prin considerații de securitate juridică (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, Rep., p. I-5641, punctele 68-71), este de natură să

afecteze coerența măsurii de interzicere a ofertei de jocuri de noroc pe internet și aptitudinea acesteia de a permite atingerea obiectivelor legitime pe care le urmărește (a se vedea prin analogie în legătură cu o excepție temporară de la o interdicție de exploatare a farmaciilor de alte persoane decât farmaciști, Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, Rep., p. I-4171, punctele 45-50).

111 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie să se răspundă la a patra întrebare adresată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că o reglementare națională care interzice organizarea și intermedierea jocurilor de noroc pe internet în scopul prevenirii cheltuielilor excesive legate de joc, al luptei împotriva dependenței de acesta și al protecției tinerilor poate, în principiu, să fie considerată aptă pentru a permite urmărirea unor astfel de obiective legitime, chiar în condițiile în care oferta de astfel de jocuri rămâne autorizată pe canale mai tradiționale. Împrejurarea că o astfel de interdicție este însoțită de o măsură tranzitorie precum cea în cauză în acțiunea principală nu este de natură să lipsească interdicția respectivă de această aptitudine.

Cu privire la cheltuielile de judecată

112 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 (Marea Cameră) declară:

1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că un operator care dorește să propună prin internet pariuri pe competiții sportive în alt stat membru decât

cel în care este stabilit nu iese de sub incidența dispoziției menționate prin simplul fapt că operatorul respectiv nu dispune de o autorizație care să îi permită să propună astfel de pariuri unor persoane care se află pe teritoriul statului membru în care este stabilit, ci dispune de autorizație numai în sensul de a propune aceste servicii unor persoane care se află în afara teritoriului respectiv.

2) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că, atunci când a fost instituit un monopol public regional în materie de pariuri pe competițiile sportive și de loterii care urmăresc un obiectiv de prevenire a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de acesta și când o instanță națională constată, în același timp:

— că alte tipuri de jocuri de noroc pot fi exploatate de operatori privați care beneficiază de o autorizație și

— că, în raport cu alte tipuri de jocuri de noroc care nu intră în monopolul respectiv și care prezintă, în plus, un risc potențial de dependență superior jocurilor supuse acestui monopol, autoritățile competente duc politici de extindere a ofertei de natură să dezvolte și să stimuleze activitățile de joc, în special în vederea maximizării veniturilor provenite din acestea,

instanța națională menționată poate să considere în mod legitim că un astfel de monopol nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului în vederea căruia a fost instituit prin contribuirea la reducerea ocaziilor de a juca și la limitarea activităților în acest domeniu în mod coerent și sistematic.

Împrejurarea că jocurile de noroc care fac obiectul monopolului menționat și aceste alte tipuri de jocuri de noroc intră, primele, în competența autorităților regionale și, ultimele, în competența autorităților federale nu are niciun efect în această privință.

3) **Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că, atunci când este instituit într-un stat membru un regim de autorizare administrativă prealabilă în legătură cu oferta privind anumite tipuri de jocuri de noroc, un astfel de regim, care derogă de la libera prestare a serviciilor garantată prin dispoziția menționată, nu este de natură să răspundă cerințelor care decurg din aceasta decât cu condiția să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să încadreze exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu poată fi utilizată în mod arbitrar. 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.**

4) **Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că o reglementare națională care interzice organizarea și intermedierea jocurilor de noroc pe internet în scopul prevenirii cheltuielilor excesive legate de joc, al luptei împotriva dependenței de acesta și al protecției tinerilor, în principiu, poate să fie considerată aptă pentru a permite urmărirea unor astfel de obiective legitime, chiar în condițiile în care oferta de astfel de jocuri rămâne autorizată pe canale mai tradiționale. Împrejurarea că o astfel de interdicție este însoțită de o măsură tranzitorie precum cea în cauză în acțiunea principală nu este de natură să lipsească interdicția respectivă de această aptitudine.**

Semnături