HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

13 octombrie 2016*

„Trimitere preliminară — Reglementări tehnice în sectorul jocurilor de noroc — Directiva 98/34/CE — Noțiunea «reglementare tehnică» — Obligația statelor membre de a comunica Comisiei Europene orice proiect de reglementare tehnică — Inaplicabilitatea reglementărilor care au calitatea de reglementări tehnice nenotificate Comisiei”

În cauza C-303/15,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia), prin decizia din 24 aprilie 2015, primită de Curte la 22 iunie 2015, în procedura

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

împotriva

G. M.,

M. S.,

cu participarea:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnii E. Regan, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund și S. Rodin (raportor), judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 aprilie 2016,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., de M. Gruszka și de M. Ziarko, în calitate de agenți;

— pentru domnul M., de S. Sołtysik și de M. Górski, adwokaci;

— pentru guvernul polonez, de B. Majczyna și de D. Lutostańska, în calitate de agenți;

* Limba de procedură: polona.

— pentru guvernul belgian, de L. Van den Broeck, de M. Jacobs și de C. Pochet, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaemminck și de B. Van Vooren, advocaten;

— pentru guvernul elen, de K. Nasopoulou și de S. Lekkou, în calitate de agenți;

— pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes și de P. Fragoso Martins, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de G. Braga da Cruz, de A. Szmytkowska, de H. Tserepa-Lacombe și de A. Stobiecka-Kuik, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 iulie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 8 alineatul (1) din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 (JO 1998, L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282) (denumită în continuare „Directiva 98/34”).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (directorul Biroului Vamal I din Ł.), pe de o parte, și domnul G. M. și doamna M. S., pe de altă parte, cu privire la o încălcare a dispozițiilor fiscale.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Articolul 1 din Directiva 98/34 prevede:

„În sensul prezentei directive, termenii utilizați au următoarele înțelesuri:

1. «produs», orice produs fabricat industrial și orice produs agricol, inclusiv produsele de pescărie;

2. «serviciu», orice serviciu al societății informaționale, adică orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului.

[…]

3. «specificație tehnică», o specificație inclusă într-un document care stabilește caracteristicile unui produs, cum ar fi nivelurile de calitate, performanță, securitate sau dimensiunile, inclusiv cerințele care se aplică produsului cu privire la numele sub care acesta este comercializat, terminologia, simbolurile, încercările și metodele de încercare, ambalarea, marcarea sau etichetarea și procedurile pentru evaluarea conformității.

[…]

4. «alte cerințe», o cerință, alta decât specificațiile tehnice, impusă unui produs în scopul protejării în special a consumatorilor sau a mediului și care afectează ciclul de viață al produsului după punerea sa pe piață, cum ar fi condițiile de utilizare, reciclare, reutilizare sau de îndepărtare a acestuia, atunci când aceste condiții pot influența semnificativ compoziția sau natura produsului ori comercializarea acestuia;

5. «norme pentru servicii», cerințe de natură generală referitoare la inițierea și desfășurarea activităților de prestări de servicii în sensul [punctului] 2, în special prevederi referitoare la prestatorul de servicii, la servicii și la beneficiarul serviciilor, exclusiv normele care nu se referă în mod special la serviciile definite la [punctul] respectiv.

[…]

11. «reglementare tehnică», specificațiile tehnice sau alte cerințe sau norme cu privire la servicii, inclusiv dispozițiile administrative relevante, a căror respectare este obligatorie, *de iure* sau *de facto*, în cazul comercializării, prestării unui serviciu, stabilirii unui prestator de servicii sau utilizării într-un stat membru sau într-o parte semnificativă a acestuia, precum și actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre, cu excepția celor menționate la articolul 10, care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs sau care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii.

[…]”

4 Articolul 8 alineatul (1) din această directivă are următorul cuprins:

„În conformitate cu articolul 10, Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[…]”

Dreptul polonez

5 Articolul 6 alineatul 1 din Ustawa o grach hazardowych (Legea privind jocurile de noroc) din 19 noiembrie 2009 (Dz. U. din 2009, nr. 201, poziția 1540), în versiunea aplicabilă în cauza principală (denumită în continuare „Legea privind jocurile de noroc”), prevede:

„Activitățile privind jocurile de ruletă, de cărți, de zaruri și pe aparatele de joc trebuie să fie desfășurate în temeiul unei concesiuni de exploatare a unui cazinou.”

6 Articolul 14 alineatul 1 din legea menționată prevede:

„Jocurile de ruletă, de cărți, de zaruri și pe aparatele de joc pot fi organizate doar în cadrul cazinourilor.”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

7 Domnul M. și doamna S. au fost chemați în judecată de directorul Biroului Vamal I din Łódź în fața Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunalul Districtual din Łódź, Polonia) pentru organizarea, în perioada 6 iulie 2012-23 ianuarie 2013, a unor jocuri pe aparate de joc fără o concesiune de exploatare a unui cazinou în sensul articolului 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc. Un astfel de act este considerat o încălcare a normelor de drept fiscal polonez.

8 Prin Ordonanța din 13 ianuarie 2015, Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunalul Districtual din Łódź) a constatat lipsa necesității de a se pronunța în procedura inițiată împotriva domnului M. și a doamnei S.

9 În lumina Hotărârii din 19 iulie 2012, Fortuna și alții (C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495), această instanță a constatat că articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc, în temeiul căruia activitățile de jocuri pe aparate de joc trebuie să fie desfășurate în baza unei concesiuni de exploatare a unui cazinou, este de natură tehnică și că, din cauza faptului că respectivul articol nu a fost notificat Comisiei, el nu putea fi invocat împotriva unor persoane urmărite în justiție.

10 Directorul Biroului Vamal I din Ł. a introdus o acțiune împotriva ordonanței Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Tribunalul Districtual din Łódź) la instanța de trimitere.

11 Dat fiind că aparatele de joc în discuție în litigiul principal au fost achiziționate în Republica Cehă, această instanță examinează consecințele lipsei notificării către Comisie a articolului 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc.

12 Pe de o parte, instanța de trimitere cunoaște jurisprudența Curții potrivit căreia nerespectarea obligației de notificare a reglementărilor tehnice determină inopozabilitatea respectivelor reglementări, astfel încât ele nu pot fi invocate împotriva terților. Pe de altă parte, instanța menționată amintește jurisprudența Curții potrivit căreia statele membre sunt libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de organizare a jocurilor de noroc. De altfel, respectiva instanță observă că, potrivit aceleiași jurisprudențe, restricțiile impuse trebuie să fie apreciate numai în funcție de obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale statului membru în cauză și de nivelul de protecție dorit, precum și să îndeplinească condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor.

13 În plus, instanța de trimitere consideră că cauza principală se deosebește de cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), și Hotărârea din 8 septembrie 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), pentru faptul că dispozițiile tehnice care nu au fost notificate în cauzele respective priveau reglementări care nu erau supuse acelorași restricții precum jocurile de noroc. Această instanță consideră că, prin urmare, este necesar să se interpreteze articolul 8 din Directiva 98/34 determinându-se dacă poate fi înțeles în sensul că, având în vedere articolul 36 TFUE, este posibil să se aprecieze în lumina acestui articol dispoziții nenotificate și să se refuze aplicarea dispozițiilor nenotificate numai atunci când ele nu constituie o restricție compatibilă cu respectivul articol din Tratatul FUE.

14 În sfârșit, instanța menționată observă că este dificil să se accepte fără rezerve caracterul necondiționat al consecinței lipsei notificării reglementărilor tehnice fără să se poată aprecia dacă ele se încadrează în limitele definite la articolul 36 TFUE. Potrivit instanței de trimitere, inaplicabilitatea automată a unor astfel de reglementări ar determina o libertate totală în organizarea jocurilor de noroc. Caracterul necondiționat al consecinței lipsei notificării ar putea, potrivit acestei instanțe, să destabilizeze politica unui stat membru și în alte domenii.

15 În aceste condiții, Sąd Okręgowy w Łodzi (Tribunalul Regional din Łódź, Polonia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 poate fi interpretat în sensul că admite posibilitatea unor consecințe diferențiate ale lipsei notificării unor dispoziții despre care se consideră că au caracter tehnic, și anume, în cazul dispozițiilor privind libertăți care nu sunt supuse restricțiilor prevăzute la articolul 36 TFUE, lipsa notificării ar trebui să aibă drept consecință inaplicabilitatea dispozițiilor respective în cauza concretă dedusă judecății, în timp ce, în cazul reglementărilor privind libertăți care sunt supuse restricțiilor prevăzute la articolul 36 TFUE, instanța națională, care este în același timp o instanță a Uniunii, este autorizată să aprecieze dacă, în pofida lipsei notificării, dispozițiile menționate sunt conforme cu cerințele prevăzute la articolul 36 TFUE și nu sunt supuse sancțiunii inaplicabilității lor?”

Cu privire la întrebarea preliminară

16 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punctul 30 și jurisprudența citată). În plus, Curtea poate fi pusă în situația de a lua în considerare norme de dreptul Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebării sale (Ordonanța din 14 iulie 2016, BASF, C-456/15, nepublicată, EU:C:2016:567, punctul 15 și jurisprudența citată).

17 În această privință, este necesar să se arate că instanța de trimitere pleacă de la premisa că o reglementare precum cea prevăzută la articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc se înscrie în noțiunea „reglementare tehnică”, în sensul Directivei 98/34, supusă obligației de notificare în temeiul articolului 8 alineatul (1) din această directivă, a cărei nerespectare este sancționată cu inaplicabilitatea unei astfel de reglementări.

18 Trebuie amintit în acest context că noțiunea „reglementare tehnică” include patru categorii de măsuri, și anume, în primul rând, „specificația tehnică”, în sensul articolului 1 punctul 3 din Directiva 98/34, în al doilea rând, „alte cerințe”, astfel cum sunt definite la articolul 1 punctul 4 din această directivă, în al treilea rând, „normele pentru servicii”, prevăzute la articolul 1 punctul 5 din directiva menționată, și, în al patrulea rând, „actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs ori care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii”, în sensul articolului 1 punctul 11 din aceeași directivă (a se vedea Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 70).

19 În această privință, în primul rând, trebuie amintit că noțiunea „specificație tehnică” presupune că măsura națională se referă în mod necesar la produs sau la ambalajul acestuia ca atare și stabilește, prin urmare, una dintre caracteristicile impuse unui produs. În schimb, atunci când o măsură națională prevede condiții de stabilire a întreprinderilor, precum dispoziții care supun exercitarea unei activități profesionale unei autorizații, aceste condiții nu constituie specificații tehnice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punctele 57 și 59, precum și jurisprudența citată).

20 În al doilea rând, pentru a fi calificată drept „alte cerințe”, în sensul articolului 1 punctul 4 din Directiva 98/34, o măsură națională trebuie să constituie o „condiție” care poate influența semnificativ compoziția, natura sau comercializarea produsului în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Fortuna și alții, C-213/11, C-214/11 și C-217/11, EU:C:2012:495, punctul 35, precum și

jurisprudența citată). Cu toate acestea, trebuie să se verifice dacă o astfel de măsură trebuie calificată drept „condiție” referitoare la utilizarea produsului în cauză sau dacă, dimpotrivă, este vorba despre o măsură națională care aparține categoriei reglementărilor tehnice, menționată la articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34. Apartenența unei măsuri naționale la una sau la cealaltă dintre aceste două categorii de reglementări tehnice depinde de domeniul de aplicare al interdicției pe care o prevede această măsură (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punctele 73 și 74).

21 În al treilea rând, noțiunea „reglementare tehnică”, prevăzută la articolul 1 punctul 5 din Directiva 98/34, include numai normele privind serviciile societății informaționale, adică orice serviciu prestat la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 iunie 2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, punctul 19).

22 Având în vedere aceste considerații introductive, întrebarea adresată trebuie înțeleasă în sensul că instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 1 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal intră sub incidența noțiunii „reglementare tehnică”, în sensul acestei directive.

23 Mai întâi, trebuie constatat că o astfel de dispoziție, care supune exercitarea activităților de jocuri de ruletă, de cărți, de zaruri și pe aparate de joc atribuirii unei concesiuni de exploatare a unui cazinou, nu constituie o „specificație tehnică”, în sensul articolului 1 punctul 3 din Directiva 98/34, din moment ce nu se referă la produs sau la ambalajul acestuia ca atare și nu stabilește una dintre caracteristicile impuse unui produs.

24 În continuare, dispoziția menționată nu face parte din categoria „normelor pentru servicii” din societatea informațională, în sensul articolului 1 punctul 5 din Directiva 98/34, din moment ce nu privește „servicii ale societății informaționale”, în sensul articolului 1 punctul 2 din această directivă.

25 În sfârșit, pentru a determina dacă articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc intră sub incidența fie a articolului 1 punctul 4 din Directiva 98/34, fie a articolului 1 punctul 11 din această directivă, este necesar să se verifice dacă o astfel de dispoziție este susceptibilă să influențeze semnificativ compoziția, natura sau comercializarea produsului în cauză, în speță aparate de joc, în calitate de „condiție” referitoare la utilizarea produsului în cauză, sau dacă este vorba despre o măsură națională care aparține categoriei interdicțiilor, menționată la articolul 1 punctul 11 din directiva respectivă.

26 În această privință, trebuie amintit că articolul 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc limitează la cazinouri organizarea jocurilor de ruletă, de cărți, de zaruri și pe aparate de joc. Această dispoziție a fost notificată Comisiei ca „reglementare tehnică”, având în vedere că Curtea a decis deja, pe de o parte, că o măsură națională care permite organizarea anumitor jocuri de noroc exclusiv în cazinouri constituie o „reglementare tehnică”, în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34, întrucât poate influența în mod semnificativ natura sau comercializarea produselor utilizate în acest context și, pe de altă parte, că o interdicție de exploatare a anumitor produse în afara cazinourilor poate influența în mod semnificativ comercializarea acestor produse, prin reducerea modalităților de exploatare a lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctele 98 și 99).

27 În schimb, articolul 6 alineatul 1 din legea respectivă, care prevede că pentru exercitarea activităților de jocuri de ruletă, de cărți, de zaruri și pe aparate de joc este necesară o concesiune de exploatare a unui cazinou, nu a fost notificat.

28 Teza Comisiei potrivit căreia există o legătură strânsă între cele două dispoziții naționale în cauză care duce la imposibilitatea de a face abstracție de articolul 14 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc în raport cu articolul 6 alineatul 1 din această lege nu poate fi reținută. Astfel, după cum a

arătat avocatul general la punctele 38-44 din concluzii, articolul 6 alineatul 1 din legea menționată și articolul 14 alineatul 1 din aceeași lege au funcții și domenii de aplicare diferite. Elementul descriptiv ce figurează la articolul 6 alineatul 1 din această lege, care servește la desemnarea concesiunii în cauză drept o concesiune „de exploatare a unui cazinou”, nu schimbă această concluzie.

29 Prin urmare, trebuie constatat că articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc nu poate fi considerat ca fiind „alte cerințe”, în sensul articolului 1 punctul 4 din Directiva 98/34, din moment ce deținerea unei concesiuni cerută de această dispoziție națională pentru organizarea jocurilor de noroc constituie o condiție impusă în ceea ce privește activitatea de organizare a unor astfel de jocuri, spre deosebire de articolul 14 alineatul 1 din această lege, care prevede condiții în ceea ce privește produsele în cauză prin interzicerea exploatării lor în afara cazinourilor.

30 Pe de altă parte, potrivit unei jurisprudențe constante, dispozițiile naționale care se limitează să prevadă condițiile de stabilire a întreprinderilor sau de prestare a serviciilor de către acestea, precum dispozițiile care supun exercitarea unei activități profesionale unei autorizații prealabile, nu constituie reglementări tehnice în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 76 și jurisprudența citată).

31 În consecință, trebuie constatat că o dispoziție precum articolul 6 alineatul 1 din Legea privind jocurile de noroc nu constituie o „reglementare tehnică”, în sensul Directivei 98/34.

32 În aceste condiții, nu este necesar să se examineze consecințele nerespectării obligației de notificare a unei reglementări tehnice.

33 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 1 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal nu se înscrie în noțiunea „reglementare tehnică”, în sensul acestei directive, supusă obligației de notificare în temeiul articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, a cărei nerespectare este sancționată cu inaplicabilitatea unei astfel de reglementări.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, 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 întâi) declară:

Articolul 1 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, trebuie interpretat în sensul că o dispoziție națională precum cea în discuție în litigiul principal nu se înscrie în noțiunea „reglementare tehnică”, în sensul acestei directive, supusă obligației de notificare în temeiul articolului 8 alineatul (1) din directiva menționată, a cărei nerespectare este sancționată cu inaplicabilitatea unei astfel de reglementări.

Semnături