HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

9 septembrie 2010 *

În cauza C-64/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Landesgericht Linz (Austria), prin decizia din 23 ianuarie 2008, primită de Curte la 19 februarie 2008, în procedura penală împotriva lui

Ernst Engelmann,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, doamna C. Toader, domnii K. Schiemann (raportor), P. Kūris și L. Bay Larsen, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

* Limba de procedură: germana.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 ianuarie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Engelmann, de P. Ruth și de T. Talos, Rechtsanwälte, precum și de domnul A. Stadler;

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

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

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

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

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

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

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 23 februarie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

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

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva domnului Engelmann pentru nerespectarea legislației austriece privind exploatarea localurilor de jocuri.

Cadrul juridic

3 În Austria, jocurile de noroc sunt reglementate de Legea federală privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz), în versiunea publicată în Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 620/1989 (denumită în continuare „GSpG”).

4 Potrivit lucrărilor pregătitoare ale GSpG, această lege urmărește, pe de o parte, să reglementeze jocurile de noroc și, pe de altă parte, un obiectiv de natură fiscală.

5 În ceea ce privește obiectivul care constă în reglementarea jocurilor de noroc, partea generală a notelor explicative ale GSpG arată că, ideal, o interzicere totală a jocurilor de noroc ar fi reglementarea cea mai judicioasă, dar că, având în vedere faptul bine cunoscut că pasiunea pentru joc pare inerentă naturii umane, este mult mai judicios ca această pasiune să fie canalizată, în interesul individului și al societății. Aceasta arată că astfel sunt atinse două obiective, și anume prevenirea unei treceri a jocurilor de noroc în ilegalitate, cum se poate observa în statele care interzic total jocurile de noroc, și, în același timp, permiterea păstrării de către stat a unei posibilități de a supraveghea jocurile de noroc exploatate într-un cadru legal, această supraveghere trebuind să aibă ca principal obiectiv protejarea jucătorului.

6 Din punct de vedere fiscal, se identifică, în notele explicative menționate, un interes al statului federal de a putea obține cele mai mari venituri posibile din monopolul asupra jocurilor de noroc, guvernul federal trebuind, așadar, cu ocazia adoptării reglementării privind jocurile de noroc, cu respectarea și cu protejarea obiectivului constând în reglementarea acestor jocuri, să se asigure că jocurile de noroc sunt astfel organizate încât acest monopol să îi aducă cele mai mari venituri posibile.

7 Articolul 3 din GSpG instituie un „monopol de stat” în materia jocurilor de noroc, prevăzând că dreptul de a organiza și de a exploata aceste jocuri este în principiu rezervat statului, cu excepția cazurilor în care legea menționată prevede altfel.

8 În temeiul articolului 21 alineatul 1 din GSpG, ministrul federal al finanțelor este autorizat să atribuie dreptul de a organiza și de a exploata jocuri de noroc prin acordarea de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri. În total, numărul de concesiuni care pot fi acordate a fost limitat la 12, iar pe teritoriul unei comune nu poate fi atribuită decât o singură concesiune.

9 Condițiile de atribuire a concesiunilor de exploatare sunt stabilite la articolul 21 alineatul 2 din GSpG. Printre altele, se precizează că concesionarul trebuie să fie o societate pe acțiuni cu sediul în Austria, care trebuie să aibă un capital de bază de minimum 22 de milioane de euro, și că acest concesionar trebuie, în funcție de împrejurări, să ofere cele mai bune perspective de venituri fiscale pentru autoritățile publice locale, cu respectarea normelor din GSpG în ceea ce privește protecția jucătorilor.

10 În temeiul articolului 22 din GSpG, durata unei concesiuni nu poate depăși 15 ani.

11 Potrivit articolului 31 alineatul 1 din GSpG, Ministerul Federal al Finanțelor dispune de un drept de supraveghere general asupra concesionarului. Ministerul poate, în acest scop, să consulte evidențele contabile ale concesionarului, iar agenții săi pot avea acces în localurile comerciale ale concesionarului. Pe de altă parte, ministerul menționat deleagă, în temeiul articolului 31 alineatul 2, un comisar de stat în cadrul societății concesionare. Conform articolului 31 alineatul 3, conturile anuale, verificate, trebuie, în plus, să fie prezentate ministrului federal al finanțelor într-un termen de șase luni de la închiderea exercițiului.

12 Organizarea de jocuri de noroc de către o persoană care nu este titulară a unei concesiuni de exploatare, precum și participarea comercială la jocuri organizate în astfel de condiții constituie fapte de natură penală. Potrivit articolului 168 din Codul penal

austriac (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB”), se pedepsește „oricine organizează un joc interzis în mod expres sau al cărui rezultat favorabil sau defavorabil depinde exclusiv sau în principal de hazard sau oricine favorizează o reuniune în vederea organizării unui astfel de joc în scopul obținerii unui avantaj material din această organizare sau din această reuniune sau în scopul obținerii unui avantaj material pentru un terț”.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

13 Cele 12 concesiuni de exploatare de localuri de jocuri prevăzute la articolul 21 din GSpG sunt deținute în prezent de Casinos Austria AG.

14 Aceste concesiuni fuseseră acordate inițial acestei societăți printr-o ordonanță administrativă din 18 decembrie 1991, pentru o durată de maximum 15 ani.

15 Concesiunile de exploatare a șase localuri de jocuri din Bregenz, Graz, Innsbruck, Linz, Salzburg și Viena au fost ulterior reînnoite anticipat pentru o perioadă de 15 ani începând cu 1 ianuarie 1998, astfel încât vor expira la 31 decembrie 2012. În mod similar, concesiunile privind cele șase localuri de jocuri din Baden, Bad Gastein, Kitzbühel, Kleinwalsertal, Seefeld și Velden au fost reînnoite pentru o perioadă de 15 ani începând de la 1 ianuarie 2001 și vor expira, prin urmare, la 31 decembrie 2015.

16 Guvernul austriac a confirmat, ca răspuns la o întrebare adresată de Curte, că toate aceste concesiuni au fost acordate fără cerere de ofertă publică prealabilă.

17 Domnul Engelmann, resortisant german, a exploatat localuri de jocuri în Austria, între începutul anului 2004 și 19 iulie 2006 la Linz și între aprilie 2004 și 14 aprilie 2005 la Schärding. În aceste localuri, domnul Engelmann oferea clientelei sale, printre altele, un joc numit „ruletă de observare" și jocurile de cărți „Poker" și „Two Aces". Domnul Engelmann nu solicitase acordarea unei concesiuni pentru organizarea de jocuri de noroc și nici nu beneficiase de o autorizație legală în alt stat membru.

18 Printr-o hotărâre din 5 martie 2007, Bezirksgericht Linz l-a declarat pe domnul Engelmann vinovat de organizarea ilegală, pe teritoriul austriac, de jocuri de noroc în vederea obținerii unui avantaj material. Acesta s-ar fi făcut, așadar, vinovat de comiterea infracțiunii de organizare ilicită de jocuri de noroc, prevăzută la articolul 168 alineatul 1 din StGB. Din acest motiv, domnul Engelmann a fost condamnat la plata unei amenzi de 2 000 de euro.

19 Domnul Engelmann a atacat cu apel această hotărâre la Landesgericht Linz. Această instanță are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea dispozițiilor StGB, coroborate cu normele austriece privind jocurile de noroc, cu dreptul Uniunii, mai precis cu articolele 43 CE și 49 CE.

20 Aceste îndoieli au la bază, în primul rând, faptul că, din informațiile pe care le are instanța de trimitere, adoptarea dispozițiilor aplicabile ale GSpG nu a fost precedată de o analiză a pericolelor legate de dependența de jocuri de noroc și a posibilităților de prevenire care există în drept sau în fapt. Potrivit Landesgericht Linz, aceste dispoziții ar fi contrare jurisprudenței Curții potrivit căreia motivele care pot fi invocate de un stat membru pentru a justifica o restricție privind libera prestare a serviciilor trebuie

să fie însoțite de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat.

21 În al doilea rând, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la caracterul coerent și sistematic al politicii austriece în domeniul jocurilor de noroc date în concesiune. Aceasta apreciază că nu poate exista o limitare coerentă și sistematică a activității de jocuri de noroc și de pariuri decât dacă legiuitorul evaluează toate domeniile și toate sectoarele jocurilor de noroc și intervine apoi în funcție de potențialul de periculozitate sau de dependență pe care îl are fiecare tip de joc. Situația ar fi însă diferită în Austria. Astfel, monopolul austriac asupra jocurilor de noroc ar permite organizarea unei publicități masive pentru acest sector și, în aceste condiții, o incitare activă la participarea la jocuri de noroc sau la pariuri ar fi chiar acceptată.

22 În al treilea rând, Landesgericht Linz are îndoieli în ceea ce privește compatibilitatea cu cerințele adaptării, necesității și proporționalității a faptului de a limita acordarea de concesiuni numai la societățile pe acțiuni al căror sediu se află pe teritoriul național, în scopul luptei împotriva criminalității economice, a spălării banilor și a dependenței de jocuri de noroc.

23 În al patrulea rând, Landesgericht Linz menționează căutarea activă, de către autoritățile naționale, a veniturilor fiscale ce provin din redevențele plătite de localurile de jocuri. Această situație ar fi în contradicție cu jurisprudența Curții, potrivit căreia restricțiile privind libertățile fundamentale în domeniul jocurilor de noroc trebuie să aibă ca obiectiv real restrângerea ocaziilor de a juca, iar nu crearea unei noi surse de finanțare.

24 Potrivit instanței de trimitere, dacă dispozițiile dreptului Uniunii permit ca domnului Engelmann să i se acorde autorizația de a exploata un local de jocuri de noroc fără ca acesta să fie obligat să înființeze sau să dobândească o societate pe acțiuni cu sediul

pe teritoriul austriac, acesta ar putea, în principiu, să candideze pentru obținerea unei concesiuni. În măsura în care i-ar fi acordată o astfel de autorizație, elementele constitutive ale infracțiunii de organizare ilicită de jocuri de noroc, în sensul articolului 168 din StGB, nu ar mai fi întrunite.

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

„1) Articolul 43 [CE] trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții legale a unui stat membru care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localuri de jocuri numai societăților constituite ca societăți pe acțiuni cu sediul pe teritoriul acestui stat membru și care impune, așadar, înființarea sau achiziționarea unei astfel de societăți în acest stat membru?

2) Articolele 43 [CE] și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun existenței unui monopol de stat în privința anumitor jocuri de noroc, precum jocurile de noroc organizate în localuri de jocuri, atunci când nu există în statul membru în cauză o politică coerentă și sistematică de limitare a jocurilor de noroc pentru că organizatorii care dețin concesiuni naționale încurajează participarea la jocuri de noroc – precum pariuri sportive și loterii naționale – și fac publicitate în acest sens la televiziune, în ziare și în reviste, această publicitate anunțând chiar că o sumă în numerar va fi oferită pentru un buletin de participare, cu puțin timp înaintea extragerii loto [«TOI TOI TOI – Glaub' ans Glück»] («Succes – Crede în șansă»)?

3) Articolele 43 [CE] și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei dispoziții naționale potrivit căreia toate concesiunile de exploatare a jocurilor de noroc și a localurilor de jocuri prevăzute de reglementarea națională privind jocurile de

noroc se acordă pentru o perioadă de 15 ani în temeiul unei reglementări care exclude de la procedura de cerere de ofertă concurenții comunitari (care nu au naționalitatea acestui stat membru)?"

Cu privire la întrebările preliminare

26 Domnul Engelmann, care nu contestă faptul că nu a solicitat atribuirea unei concesiuni pentru exploatarea unui local de jocuri în Austria, nu putea, în orice caz, să obțină o astfel de concesiune, pe de o parte, pentru că nu îndeplinea condițiile impuse de legislația națională în cauză, și anume constituirea unei societăți pe acțiuni cu sediul în acest stat membru, și, pe de altă parte, pentru că toate concesiunile prevăzute de legislația națională fuseseră deja acordate unei societăți austriece. Potrivit instanței de trimitere, existența elementelor constitutive ale infracțiunii imputate domnului Engelmann este legată de problema caracterului licit al acestei excluderi. Prin urmare, trebuie să se examineze mai întâi prima și a treia întrebare.

Cu privire la prima întrebare

27 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 43 CE se opune la două dintre condițiile impuse de legislația națională titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri, și anume obligația de a îmbrăca forma juridică a unei societăți pe acțiuni și cea de a avea sediul pe teritoriul național.

Cu privire la obligația impusă concesionarilor de a îmbrăca forma juridică a unei societăți pe acțiuni

28 Condiția potrivit căreia operatorii care doresc să exploateze localuri de jocuri trebuie să îmbrace forma juridică a unei societăți pe acțiuni constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE. O asemenea condiție împiedică să fie creat în Austria un sediu secundar în special de către operatorii care sunt persoane fizice, precum și de către întreprinderile care au ales, în statul în care sunt stabilite, o altă formă socială (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 1984, Klopp, 107/83, Rec., p. 2971, punctul 19, Hotărârea din 7 iulie 1988, Stanton și L'Étoile 1905, 143/87, Rec., p. 3877, punctul 11, precum și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, C-171/02, Rec., p. I-5645, punctul 42).

29 Trebuie să se analizeze în ce măsură această restricție poate fi totuși admisă în temeiul măsurilor derogatorii prevăzute expres de Tratatul CE sau în ce măsură poate fi justificată, conform jurisprudenței Curții, prin motive imperative de interes general. Articolul 46 alineatul (1) CE admite restricții justificate prin motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică. Jurisprudența Curții a identificat anumite motive imperative de interes general susceptibile să justifice de asemenea restricțiile menționate, cum ar fi, printre altele, obiectivele de protecție a consumatorilor, de prevenire a fraudei și a incitării cetățenilor la o cheltuială excesivă legată de joc, precum și de prevenire a tulburărilor ordinii sociale în general.

30 Astfel cum au arătat Comisia Europeană în observațiile sale și avocatul general la punctul 68 din concluzii, anumite obiective pot eventual să justifice impunerea în sarcina unui operator a obligației de a îmbrăca o formă juridică particulară. Astfel, obligațiile impuse societăților pe acțiuni, în special în ceea ce privește organizarea lor internă, contabilitatea, controalele cărora acestea le pot face obiectul și relațiile

cu terții, ar putea, ținând cont de particularitățile sectorului jocurilor și de pericolele legate de acesta, să justifice o asemenea obligație.

31 Aprecierea care trebuie făcută cu privire la problema dacă astfel de obiective sunt, în prezenta cauză, urmărite în mod efectiv prin cerința ca operatorul să îmbrace forma juridică a unei societăți pe acțiuni și dacă sunt susceptibile să constituie o justificare în temeiul unei măsuri derogatorii expres prevăzute de tratat sau în temeiul unui motiv imperativ de interes general recunoscut de jurisprudența Curții, precum și, dacă este cazul, dacă cerința menționată respectă principiul proporționalității nu poate fi efectuată în lipsa unor informații suplimentare. În această situație, revine instanțelor naționale sarcina de a efectua această apreciere.

Cu privire la obligația impusă titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul național

32 După cum a arătat, în esență, avocatul general la punctele 51 și 52 din concluzii, obligația impusă titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul național constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE, întrucât operează o discriminare față de societățile al căror sediu se găsește în alt stat membru și împiedică aceste societăți să exploateze, prin intermediul unei agenții, al unei sucursale sau al unei filiale, localuri de jocuri în Austria.

33 Această constatare nu este în niciun fel pusă sub semnul întrebării de împrejurarea, invocată de guvernul austriac, potrivit căreia această obligație nu există în sarcina operatorilor decât din momentul în care aceștia au fost selectați și pe durata concesiunii. Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 62 din concluzii, o

asemenea obligație poate fi de natură să descurajeze societățile stabilite în alte state membre să candideze din cauza costurilor de stabilire și de instalare în Austria pe care ar trebui să le suporte în cazul în care candidatura lor ar fi reținută. Acest sistem nu permite, pe de altă parte, să se evite situația în care o societate cu sediul în alt stat membru este împiedicată să exploateze localuri de jocuri pe teritoriul austriac prin intermediul unei agenții, al unei sucursale sau al unei filiale.

34 Reiese în această privință din jurisprudența Curții că, în măsura în care o restricție, precum cea constatată în speță, are caracter discriminatoriu, aceasta nu este compatibilă cu dreptul Uniunii decât dacă se întemeiază pe o dispoziție derogatorie expresă, precum articolul 46 CE, și anume ordinea publică, siguranța publică și sănătatea publică (Hotărârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C-388/01, Rec., p. I-721, punctul 19, și Hotărârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Spania, C-153/08, Rep., p. I-9735, punctul 37).

35 O asemenea restricție trebuie, pe de altă parte, să respecte condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea sa și nu poate fi considerată ca fiind adecvată pentru garantarea realizării obiectivului invocat decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctele 59-61).

36 Guvernul austriac susține că obligația impusă titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul național are ca obiectiv permiterea unui control eficace al operatorilor activi în sectorul jocurilor de noroc, cu scopul de a preveni exploatarea acestor activități în scopuri criminale sau frauduloase. Această obligație ar permite în special exercitarea unui anumit control asupra deciziilor adoptate de organele sociale, prin prezența, în cadrul unor organe precum consiliul de supraveghere, a unor reprezentanți ai statului.

37 Fără a fi necesar să se stabilească dacă acest obiectiv poate fi cuprins în noțiunea de ordine publică, este suficient să se constate în acest sens că excluderea generală a operatorilor cu sediul în alt stat membru pare disproporționată, întrucât depășește ceea ce este necesar pentru combaterea criminalității. Astfel, există mai multe mijloace pentru a controla activitățile și conturile acestor operatori (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 74, Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 62, precum și Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 39).

38 Pot fi citate, printre altele, posibilitatea de a impune o contabilitate separată pentru fiecare dintre localurile de jocuri ale aceluiași operator, verificată de către un contabil extern, posibilitatea de a obține comunicarea sistematică a deciziilor organelor titularilor de concesiuni, precum și cea de a primi informații în legătură cu conducerea lor sau cu principalii lor acționari. În plus, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 60 din concluzii, pot fi efectuate controale asupra oricărei întreprinderi stabilite într-un stat membru și îi pot fi aplicate sancțiuni, oricare ar fi locul în care persoanele care o conduc au reședința.

39 Pe de altă parte, având în vedere activitatea în cauză, și anume exploatarea localurilor de jocuri situate pe teritoriul austriac, nimic nu se opune să fie efectuate verificări în incintele acestor localuri cu scopul, în special, de a evita orice fraudă comisă de operatori în detrimentul consumatorilor.

40 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 43 CE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune reglementării unui stat membru care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localurile de jocuri exclusiv operatorilor care au sediul pe teritoriul acestui stat membru.

Cu privire la a treia întrebare

41 Deși a treia întrebare privește, potrivit chiar cuprinsului acesteia, condițiile discriminatorii aplicabile, în temeiul legislației naționale, cererilor de ofertă în scopul atribuirii unor concesiuni pentru exploatarea localurilor de jocuri în Austria, este cert, în lumina informațiilor furnizate de guvernul austriac, că nicio cerere de ofertă nu a fost organizată și că nu a fost asigurată nicio transparență în vederea atribuirii către Casinos Austria AG, începând de la 1 ianuarie 1998 și, respectiv, de la 1 ianuarie 2001, a celor 12 concesiuni existente la data faptelor din acțiunea principală. Aceste 12 concesiuni reprezentau de altfel totalitatea concesiunilor prevăzute de legislația națională.

42 Trebuie, prin urmare, ca a treia întrebare să fie interpretată în sensul că prin aceasta se solicită să se stabilească dacă articolele 43 CE și 49 CE se opun acordării, fără nicio procedură concurențială, a tuturor concesiunilor de exploatare a localurilor de jocuri pe teritoriul unui stat membru pentru o durată de 15 ani.

43 Trei restricții distincte pot fi identificate în acest context, și anume, în primul rând, limitarea numărului de concesiuni pentru exploatarea localurilor de jocuri, în al doilea rând, acordarea acestor concesiuni pentru o durată de 15 ani și, în al treilea rând, faptul că această acordare a avut loc în lipsa oricărei transparențe. Trebuie să se examineze separat, pentru fiecare dintre aceste restricții, 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 (Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 49, precum și Hotărârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rep., p. I-8145, punctul 60).

44 În ceea ce privește, în primul rând, faptul că numărul de concesiuni de exploatare a jocurilor este limitat, este cert că o asemenea limitare implică obstacole în calea libertății de stabilire, precum și a liberei prestări a serviciilor (Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctele 50 și 51).

45 Cu toate acestea, rezultă, sub rezerva unei verificări de către instanța de trimitere, că, în sectorul vizat, o limitare a numărului de concesiuni și, prin urmare, a localurilor de jocuri, la 12, ceea ce reprezintă, potrivit indicațiilor furnizate de guvernul austriac, un local la 750 000 de locuitori, permite, prin însăși natura sa, să se limiteze ocaziile de joc și astfel să fie atins un obiectiv de interes general recunoscut de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârile Gambelli și alții, punctele 62 și 67, Placanica și alții, punctul 53, precum și Carmen Media Group, punctul 84, citate anterior). Din moment ce consumatorii trebuie să se deplaseze pentru a ajunge într-un local pentru a putea participa la jocurile de noroc în cauză, o limitare a numărului acestor localuri are drept consecință întărirea obstacolelor în calea participării la astfel de jocuri.

46 În ceea ce privește, în al doilea rând, durata concesiunilor, rezultă din jurisprudența Curții că acordarea de concesiuni cu o durată care poate ajunge până la 15 ani este de natură să îngreuneze, chiar să interzică, exercitarea de către operatori situați în alte state membre a libertăților garantate prin articolele 43 CE și 49 CE și constituie, așadar, o restricție privind exercitarea acestor libertăți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 martie 2006, Comisia/Spania, C-323/03, Rec., p. I-2161, punctul 44).

47 În legătură cu aprecierea compatibilității acestei restricții cu dreptul Uniunii, trebuie să se amintească faptul că libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, ca principii fundamentale ale tratatului, nu pot fi limitate decât prin reglementări justificate prin motive imperative de interes general și care se aplică oricărei persoane sau întreprinderi care exercită o activitate pe teritoriul statului membru gazdă. În plus, pentru a fi astfel justificată, reglementarea națională în cauză trebuie să fie aptă să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească ceea ce este necesar

pentru atingerea acestuia (Hotărârea din 9 martie 2006, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 45 și jurisprudența citată).

48 Aceasta pare să fie situația în speță, acordarea unei concesiuni pentru o durată care poate ajunge până la 15 ani părând, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, justificată având în vedere, în special, necesitatea existenței, pentru concesionar, a unui termen suficient de lung pentru a amortiza investițiile cerute de crearea unui local de jocuri.

49 În ceea ce privește, în al treilea rând, procedura de acordare a concesiunilor în cauză în acțiunea principală, trebuie amintit de la început că, deși, în stadiul actual al dreptului Uniunii, concesiunile de servicii nu sunt reglementate de niciuna dintre directivele prin care legiuitorul Uniunii a reglementat domeniul achizițiilor publice, autoritățile publice care atribuie astfel de concesiuni sunt obligate, cu toate acestea, să respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolele 43 CE și 49 CE, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress, C-324/98, Rec., p. I-10745, punctele 60 și 61, Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctele 16-19, Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec., p. I-8585, punctele 46-48, Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, Rep., p. I-2815, punctul 33, și Hotărârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rep., p. I-4695, punctul 39).

50 Fără a implica în mod necesar o obligație de a recurge la o cerere de ofertă, obligația de transparență menționată, care se aplică în cazul în care concesiunea de servicii în cauză este susceptibilă să fie de interes pentru o întreprindere situată în alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesiune, impune autorității concedente garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat care să permită exercitarea concurenței în domeniul concesionării de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (Hotărârea Sporting Exchange, citată anterior, punctele 40 și 41, precum și jurisprudența citată).

51 Atribuirea unei concesiuni, în lipsa oricărei transparențe, unui operator situat în statul membru în a cărui jurisdicție se află autoritatea contractantă constituie de fapt o diferență de tratament în detrimentul operatorilor stabiliți în alte state membre, care nu au nicio posibilitate reală să își manifeste interesul de a obține concesiunea în cauză. O asemenea diferență de tratament este contrară principiilor egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate și constituie o discriminare indirectă pe motiv de naționalitate, interzisă de articolele 43 CE și 49 CE, cu excepția cazului în care este justificată de împrejurări obiective (a se vedea în acest sens Hotărârea Coname, citată anterior, punctul 19, Hotărârea Parking Brixen, citată anterior, punctul 50, precum și Hotărârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C-347/06, Rec., p. I-5641, punctele 59 și 60).

52 Faptul că eliberarea unei autorizații de exploatare de localuri de jocuri nu echivalează cu un contract de concesiune de servicii nu poate, în sine, să justifice nerespectarea cerințelor care decurg din articolul 49 CE, în special principiul egalității de tratament și obligația de transparență (a se vedea în acest sens Hotărârea Sporting Exchange, citată anterior, punctul 46).

53 Astfel, obligația de transparență apare ca o condiție prealabilă obligatorie a dreptului unui stat membru de a atribui autorizații de exploatare a localurilor de jocuri, indiferent care este modul de selecție a operatorilor, întrucât efectele atribuirii unor astfel de autorizații în privința întreprinderilor stabilite în alte state membre și care ar fi potențial interesate de exercitarea acestei activități sunt aceleași ca și în cazul unui contract de concesiune de servicii.

54 Trebuie amintit, pe de altă parte, că, atunci când este instituit, într-un stat membru, un regim de autorizare care urmărește obiective legitime recunoscute de jurisprudență, un astfel de regim de autorizare nu poate legitima o conduită discreționară din partea autorităților naționale, de natură să priveze de efectul lor util prevederile dreptului Uniunii, în special cele referitoare la libertăți fundamentale precum cele în discuție în

acțiunea principală (a se vedea în special Hotărârile Sporting Exchange, punctul 49, și Carmen Media Group, punctul 86, citate anterior).

55 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, pentru ca un regim de autorizare administrativă prealabilă să se justifice chiar și atunci când derogă de la astfel de libertăți fundamentale, acesta trebuie să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie 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 Hotărârile Sporting Exchange, punctul 50, și Carmen Media Group, punctul 87, citate anterior).

56 În acțiunea principală, trebuie să se constate că absența totală a transparenței în scopul acordării concesiunilor de exploatare a localurilor de jocuri, începând cu 1 ianuarie 1998 și cu 1 ianuarie 2001, nu este conformă cu articolele 43 CE și 49 CE.

57 Guvernul austriac s-a limitat să arate în această privință că procedura de acordare a concesiunilor era conformă dreptului național în vigoare la acel moment și să susțină că nicio cerință de transparență nu putuse fi dedusă, în acea perioadă, din jurisprudența Curții. Guvernul austriac susține de asemenea că operatori care îndeplinesc condițiile prevăzute de legislația aplicabilă ar fi putut să își prezinte candidatura în mod spontan pentru atribuirea unei concesiuni. Or, niciuna dintre aceste împrejurări nu constituie o justificare în temeiul unei măsuri derogatorii expres prevăzute prin tratat sau al unui motiv imperativ de interes general recunoscut de jurisprudența Curții și care poate justifica atribuirea concesiunilor în cauză în acțiunea principală în lipsa oricărei transparențe.

58 Având în vedere ansamblul acestor considerații, trebuie să se răspundă la a treia întrebare că obligația de transparență ce rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, precum și din principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate se opune acordării fără nicio procedură concurențială a tuturor concesiunilor de exploatare de localuri de jocuri de pe teritoriul unui stat membru.

Cu privire la a doua întrebare

59 Având în vedere răspunsurile oferite la prima și la a treia întrebare, precum și faptul că instanța de trimitere stabilește, astfel cum s-a arătat la punctul 26 din prezenta hotărâre, o legătură între elementele constitutive ale infracțiunii imputate domnului Engelmann și problema dacă acesta a fost exclus în mod legal de la posibilitatea de a obține o concesiune, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

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

1) **Articolul 43 CE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune reglementării unui stat membru care rezervă exploatarea jocurilor de noroc în localurile de jocuri exclusiv operatorilor care au sediul pe teritoriul acestui stat membru.**

2) **Obligația de transparență ce rezultă din articolele 43 CE și 49 CE, precum și din principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate se opune acordării fără nicio procedură concurențială a tuturor concesiunilor de exploatare de localuri de jocuri de pe teritoriul unui stat membru.**

Semnături