

Cauza C-64/08

Procedur? penal?

împotriva lui

Ernst Engelmann

[cerere de pronun?are a unei hot?râri preliminare formulat? de Landesgericht Linz (Austria)]

„Libera prestare a serviciilor — Libertatea de stabilire — Reglementare na?ional? care stabile?te un sistem de concesiuni pentru exploatarea jocurilor de noroc în cazinouri — Ob?inerea unor concesiuni rezervate numai societ??ilor pe ac?iuni stabilite pe teritoriul na?ional — Atribuirea tuturor concesiunilor f?r? nicio procedur? concuren?ial?”

Sumarul hot?rârii

1. *Libertatea de stabilire — Restric?ii*

(art. 43 CE ?i 46 CE)

2. *Libera prestare a serviciilor — Libertatea de stabilire — Reglementare na?ional? privind concesiunile pentru exploatarea localurilor de jocuri*

(art. 43 CE ?i 49 CE)

1. Articolul 43 CE trebuie s? fie interpretat în sensul c? se opune reglement?rii unui stat membru care rezerv? exploatarea jocurilor de noroc în localurile de jocuri exclusiv operatorilor care au sediul pe teritoriul acestui stat membru. Astfel, obliga?ia impus? titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul na?ional constituie o restric?ie privind libertatea de stabilire în sensul acestei dispozi?ii, întrucât opereaz? o discriminare fa?? de societ??ile al c?ror sediu se g?se?te în alt stat membru ?i împiedic? aceste societ??i s? exploateze, prin intermediul unei agen?ii, al unei sucursale sau al unei filiale, localuri de jocuri pe teritoriul statului membru în cauz?.

În aceast? privin??, f?r? a fi necesar s? se stabileasc? dac? obiectivul constând în permiterea unui control eficace al operatorilor activi în sectorul jocurilor de noroc, cu scopul de a preveni exploatarea acestor activit??i în scopuri criminale sau frauduloase, poate fi cuprins în no?iunea de ordine public?, astfel încât restric?ia în cauz? s? fie compatibil? cu dreptul Uniunii, este suficient s? se constate c? excluderea general? a operatorilor cu sediul în alt stat membru pare dispropor?ionat?, întrucât dep??e?te ceea ce este necesar pentru combaterea criminalit??ii. Astfel, exist? mai multe mijloace pentru a controla activit??ile ?i conturile acestor operatori, precum posibilitatea de a impune o contabilitate separat? pentru fiecare dintre localurile de jocuri ale aceluia?i operator, verificat? de c?tre un contabil extern, posibilitatea de a ob?ine comunicarea sistematic? a deciziilor organelor titularilor de concesiuni, precum ?i cea de a primi informa?ii în leg?tur? cu conducerea lor sau cu principalii lor ac?ionari. În plus, pot fi efectuate controale asupra oric?rei întreprinderi stabilite într-un stat membru ?i îi pot fi aplicate sanc?iuni, oricare ar fi locul în care persoanele care o conduc au re?edin?a.

(a se vedea punctele 32, 34-38 ?i 40 ?i dispozitiv 1)

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.

Astfel, pe de o parte, 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. 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 autorităților concedente garantarea, în favoarea oricărui potențial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat care să permită exercitarea concurenței în domeniul concesiunii de servicii, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire.

Pe de altă parte, 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. Obligația de transparență apare, prin urmare, 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.

(a se vedea punctele 49, 50, 52, 53 și 58 și dispozitiv 2)

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

9 septembrie 2010(*)

„Libera prestare a serviciilor – Libertatea de stabilire – Reglementare națională care stabilește un sistem de concesiuni pentru exploatarea jocurilor de noroc în cazinouri – Obținerea unor concesiuni rezervate numai societăților pe acțiuni stabilite pe teritoriul național – Atribuirea tuturor concesiunilor fără nicio procedură concurențială”

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),

compus? din domnul J.?C. Bonichot, pre?edinte de camer?, doamna C. Toader, domnii K. Schiemann (raportor), P. K?ris ?i L. Bay Larsen, judec?tori,

avocat general: domnul J. Mazák,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scris? ?i în urma ?edin?ei din 14 ianuarie 2010,

luând în considerare observa?iile prezentate:

- pentru domnul Engelmänn, de P. Ruth ?i de T. Talos, Rechtsanwälte, precum ?i 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, asistat? de P. Vlaemminck ?i de A. Hubert, avocatul;
- pentru guvernul elen, de doamnele A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou, O. Patsopoulou ?i E.?M. Mamouna, în calitate de agen?i;
- pentru guvernul spaniol, de F. Díez Moreno, în calitate de agent;
- pentru guvernul portughez, de domnii L. Inez Fernandes ?i P. Mateus Calado, precum ?i de doamna A. Barros, în calitate de agen?i;
- pentru Comisia European?, de doamna P. Dejmek, ?i ulterior de domnii E. Traversa ?i H. Krämer, în calitate de agen?i,

dup? ascultarea concluziilor avocatului general în ?edin?a din 23 februarie 2010,

pronun?? prezenta

Hot?râre

- 1 Cererea de pronun?are a unei hot?râri preliminare prive?te interpretarea articolelor 43 CE ?i 49 CE.
- 2 Aceast? cerere a fost formulat? în cadrul unei proceduri penale ini?iate împotriva domnului Engelmänn pentru nerespectarea legisla?iei austriece privind exploatarea localurilor de jocuri.

Cadrul juridic

- 3 În Austria, jocurile de noroc sunt reglementate de Legea federal? privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz), în versiunea publicat? în Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 620/1989 (denumit? în continuare „GSpG”).
- 4 Potrivit lucr?rilor preg?titoare ale GSpG, aceast? lege urm?re?te, pe de o parte, s? reglementeze jocurile de noroc ?i, pe de alt? parte, un obiectiv de natur? fiscal?.
- 5 În ceea ce prive?te obiectivul care const? în reglementarea jocurilor de noroc, partea

general? a notelor explicative ale GSpG arat? c?, ideal, o interdicere total? a jocurilor de noroc ar fi reglementarea cea mai judicioas?, dar c?, având în vedere faptul bine cunoscut c? pasiunea pentru joc pare inherent? naturii umane, este mult mai judicios ca aceast? pasiune s? fie canalizat?, în interesul individului ?i al societ??ii. Aceasta arat? c? astfel sunt atinse dou? obiective, ?i anume prevenirea unei treceri a jocurilor de noroc în ilegalitate, cum se poate observa în statele care interzic total jocurile de noroc, ?i, în acela?i timp, permiterea p?str?rii de c?tre stat a unei posibilit??i de a supraveghea jocurile de noroc exploatate într?un cadru legal, aceast? supraveghere trebuind s? aib? ca principal obiectiv protejarea juc?torului.

6 Din punct de vedere fiscal, se identific?, în notele explicative men?ionate, un interes al statului federal de a putea ob?ine cele mai mari venituri posibile din monopolul asupra jocurilor de noroc, guvernul federal trebuind, a?adar, cu ocazia adopt?rii reglement?rii privind jocurile de noroc, cu respectarea ?i cu protejarea obiectivului constând în reglementarea acestor jocuri, s? se asigure c? jocurile de noroc sunt astfel organizate încât acest monopol s? îi aduc? cele mai mari venituri posibile.

7 Articolul 3 din GSpG instituie un „monopol de stat” în materia jocurilor de noroc, prev?zând c? dreptul de a organiza ?i de a exploata aceste jocuri este în principiu rezervat statului, cu excep?ia cazurilor în care legea men?ionat? prevede altfel.

8 În temeiul articolului 21 alineatul 1 din GSpG, ministrul federal al finan?elor este autorizat s? atribuie dreptul de a organiza ?i de a exploata jocuri de noroc prin acordarea de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri. În total, num?rul de concesiuni care pot fi acordate a fost limitat la 12, iar pe teritoriul unei comune nu poate fi atribuit? decât o singur? concesiune.

9 Condi?iile de atribuire a concesiunilor de exploatare sunt stabilite la articolul 21 alineatul 2 din GSpG. Printre altele, se precizeaz? c? concesionarul trebuie s? fie o societate pe ac?iuni cu sediul în Austria, care trebuie s? aib? un capital de baz? de minimum 22 de milioane de euro, ?i c? acest concesionar trebuie, în func?ie de împrejur?ri, s? ofere cele mai bune perspective de venituri fiscale pentru autorit??ile publice locale, cu respectarea normelor din GSpG în ceea ce prive?te protec?ia juc?torilor.

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

11 Potrivit articolului 31 alineatul 1 din GSpG, Ministerul Federal al Finan?elor dispune de un drept de supraveghere general asupra concesionarului. Ministerul poate, în acest scop, s? consulte eviden?ele contabile ale concesionarului, iar agen?ii s?i pot avea acces în localurile comerciale ale concesionarului. Pe de alt? parte, ministerul men?ionat? delege?, în temeiul articolului 31 alineatul 2, un comisar de stat în cadrul societ??ii concesionare. Conform articolului 31 alineatul 3, conturile anuale, verificate, trebuie, în plus, s? fie prezentate ministrului federal al finan?elor într?un termen de ?ase luni de la închiderea exerci?iului.

12 Organizarea de jocuri de noroc de c?tre o persoan? care nu este titular? a unei concesiuni de exploatare, precum ?i participarea comercial? la jocuri organizate în astfel de condi?ii constituie fapte de natur? penal?. Potrivit articolului 168 din Codul penal austriac (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB”), se pedepse?te „oricine organizeaz? un joc interzis în mod expres sau al c?rui rezultat favorabil sau defavorabil depinde exclusiv sau în principal de hazard sau oricine favorizeaz? o reuniune în vederea organiz?rii unui astfel de joc în scopul ob?inerii unui avantaj material din aceast? organizare sau din aceast? reuniune sau în scopul ob?inerii unui avantaj material pentru un ter?”.

Ac?iunea principal? ?i întreb?rile 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, aadar, 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 pericolozitate 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 Engelmänn 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 țans»)?

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 Engelmänn, 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 Engelmänn este legată de problema caracterului lícit 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

dac? articolul 43 CE se opune la dou? dintre condi?iile impuse de legisla?ia na?ional? titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri, ?i anume obliga?ia de a împr?ca forma juridic? a unei societ??i pe ac?iuni ?i cea de a avea sediul pe teritoriul na?ional.

Cu privire la obliga?ia impus? concesionarilor de a împr?ca forma juridic? a unei societ??i pe ac?iuni

28 Condi?ia potrivit c?reia operatorii care doresc s? exploateze localuri de jocuri trebuie s? împr?ce forma juridic? a unei societ??i pe ac?iuni constituie o restric?ie privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE. O asemenea condi?ie împiedic? s? fie creat în Austria un sediu secundar în special de c?tre operatorii care sunt persoane fizice, precum ?i de c?tre întreprinderile care au ales, în statul în care sunt stabilite, o alt? form? social? (a se vedea în acest sens Hot?rârea din 12 iulie 1984, Klopp, 107/83, Rec., p. 2971, punctul 19, Hot?rârea din 7 iulie 1988, Stanton ?i L'Étoile 1905, 143/87, Rec., p. 3877, punctul 11, precum ?i Hot?rârea din 29 aprilie 2004, Comisia/Portugalia, C?171/02, Rec., p. I?5645, punctul 42).

29 Trebuie s? se analizeze în ce m?sur? aceast? restric?ie poate fi totu?i admis? în temeiul m?surilor derogatorii prev?zute expres de Tratatul CE sau în ce m?sur? poate fi justificat?, conform jurispruden?ei Cur?ii, prin motive imperative de interes general. Articolul 46 alineatul (1) CE admite restric?ii justificate prin motive de ordine public?, de siguran?? public? sau de s?n?tate public?. Jurispruden?a Cur?ii a identificat anumite motive imperative de interes general susceptibile s? justifice de asemenea restric?iile men?ionate, cum ar fi, printre altele, obiectivele de protec?ie a consumatorilor, de prevenire a fraudei ?i a incit?rii cet??enilor la o cheltuial? excesiv? legat? de joc, precum ?i de prevenire a tulbur?rilor ordinii sociale în general.

30 Astfel cum au ar?tat Comisia European? în observa?iile sale ?i avocatul general la punctul 68 din concluzii, anumite obiective pot eventual s? justifice impunerea în sarcina unui operator a obliga?iei de a împr?ca o form? juridic? particular?. Astfel, obliga?iile impuse societ??ilor pe ac?iuni, în special în ceea ce prive?te organizarea lor intern?, contabilitatea, controalele c?rora acestea le pot face obiectul ?i rela?iile cu ter?ii, ar putea, ?inând cont de particularit??ile sectorului jocurilor ?i de pericolele legate de acesta, s? justifice o asemenea obliga?ie.

31 Aprecierea care trebuie f?cut? cu privire la problema dac? astfel de obiective sunt, în prezenta cauz?, urm?rite în mod efectiv prin cerin?a ca operatorul s? împr?ce forma juridic? a unei societ??i pe ac?iuni ?i dac? sunt susceptibile s? constituie o justificare în temeiul unei m?suri derogatorii expres prev?zute de tratat sau în temeiul unui motiv imperativ de interes general recunoscut de jurispruden?a Cur?ii, precum ?i, dac? este cazul, dac? cerin?a men?ionat? respect? principiul propor?ionalit??ii nu poate fi efectuat? în lipsa unor informa?ii suplimentare. În aceast? situa?ie, revine instan?elor na?ionale sarcina de a efectua aceast? apreciere.

Cu privire la obliga?ia impus? titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul na?ional

32 Dup? cum a ar?tat, în esen??, avocatul general la punctele 51 ?i 52 din concluzii, obliga?ia impus? titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul na?ional constituie o restric?ie privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE, întrucât opereaz? o discriminare fa?? de societ??ile al c?ror sediu se g?se?te în alt stat membru ?i împiedic? aceste societ??i s? exploateze, prin intermediul unei agen?ii, al unei sucursale sau al unei filiale, localuri de jocuri în Austria.

33 Aceast? constatare nu este în niciun fel pus? sub semnul întreb?rii de împr?jurarea, invocat? de guvernul austriac, potrivit c?reia aceast? obliga?ie nu exist? în sarcina operatorilor decât din momentul în care ace?tia au fost selecta?i ?i pe durata concesiunii. Astfel, dup? cum a

ar?tat avocatul general la punctul 62 din concluzii, o asemenea obliga?ie poate fi de natur? s? descurajeze societ??ile stabilite în alte state membre s? candideze din cauza costurilor de stabilire ?i de instalare în Austria pe care ar trebui s? le suporte în cazul în care candidatura lor ar fi re?inut?. Acest sistem nu permite, pe de alt? parte, s? se evite situa?ia în care o societate cu sediul în alt stat membru este împiedicat? s? exploateze localuri de jocuri pe teritoriul austriac prin intermediul unei agen?ii, al unei sucursale sau al unei filiale.

34 Reiese în această privin?? din jurispruden?a Cur?ii c?, în m?sura în care o restric?ie, precum cea constatată în spe??, are caracter discriminatoriu, aceasta nu este compatibil? cu dreptul Uniunii decât dac? se întemeiaz? pe o dispozi?ie derogatorie expres?, precum articolul 46 CE, ?i anume ordinea public?, siguran?a public? ?i s?n?tatea public? (Hot?rârea din 16 ianuarie 2003, Comisia/Italia, C?388/01, Rec., p. I?721, punctul 19, ?i Hot?rârea din 6 octombrie 2009, Comisia/Spania, C?153/08, Rep., p. I?9735, punctul 37).

35 O asemenea restric?ie trebuie, pe de alt? parte, s? respecte condi?iile care reies din jurispruden?a Cur?ii în ceea ce prive?te propor?ionalitatea sa ?i nu poate fi considerat? ca fiind adecvat? pentru garantarea realiz?rii obiectivului invocat decât în cazul în care r?spunde cu adev?rat preocup?rii privind atingerea acestuia în mod coerent ?i sistematic (a se vedea în acest sens Hot?rârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ?i Bwin International, C?42/07, Rep., p. I?7633, punctele 59-61).

36 Guvernul austriac sus?ine c? obliga?ia impus? titularilor de concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri de a avea sediul pe teritoriul na?ional are ca obiectiv permiterea unui control eficace al operatorilor activi în sectorul jocurilor de noroc, cu scopul de a preveni exploatarea acestor activit??i în scopuri criminale sau frauduloase. Această obliga?ie ar permite în special exercitarea unui anumit control asupra deciziilor adoptate de organele sociale, prin prezen?a, în cadrul unor organe precum consiliul de supraveghere, a unor reprezentan?i ai statului.

37 F?r? a fi necesar s? se stabileasc? dac? acest obiectiv poate fi cuprins în no?iunea de ordine public?, este suficient s? se constate în acest sens c? excluderea general? a operatorilor cu sediul în alt stat membru pare dispropor?ionată?, întrucât dep??e?te ceea ce este necesar pentru combaterea criminalit??ii. Astfel, exist? mai multe mijloace pentru a controla activit??ile ?i conturile acestor operatori (a se vedea în acest sens Hot?rârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli ?i al?ii, C?243/01, Rec., p. I?13031, punctul 74, Hot?rârea din 6 martie 2007, Placanica ?i al?ii, C?338/04, C?359/04 ?i C?360/04, Rep., p. I?1891, punctul 62, precum ?i Hot?rârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 39).

38 Pot fi citate, printre altele, posibilitatea de a impune o contabilitate separat? pentru fiecare dintre localurile de jocuri ale aceluia?i operator, verificat? de c?tre un contabil extern, posibilitatea de a ob?ine comunicarea sistematic? a deciziilor organelor titularilor de concesiuni, precum ?i cea de a primi informa?ii în leg?tur? cu conducerea lor sau cu principalii lor ac?ionari. În plus, astfel cum a ar?tat avocatul general la punctul 60 din concluzii, pot fi efectuate controale asupra oric?rei întreprinderi stabilite într?un stat membru ?i îi pot fi aplicate sanc?iuni, oricare ar fi locul în care persoanele care o conduc au re?edin?a.

39 Pe de alt? parte, având în vedere activitatea în cauz?, ?i anume exploatarea localurilor de jocuri situate pe teritoriul austriac, nimic nu se opune s? fie efectuate verific?ri în incintele acestor localuri cu scopul, în special, de a evita orice fraud? comis? de operatori în detrimentul consumatorilor.

40 Prin urmare, trebuie s? se r?spund? la prima întrebare c? articolul 43 CE trebuie s? fie interpretat în sensul c? se opune reglement?rii unui stat membru care rezerv? 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 De?i a treia întrebare prive?te, potrivit chiar cuprinsului acesteia, condi?iile discriminatorii aplicabile, în temeiul legisla?iei na?ionale, cererilor de ofert? în scopul atribuirii unor concesiuni pentru exploatarea localurilor de jocuri în Austria, este cert, în lumina informa?iilor furnizate de guvernul austriac, c? nicio cerere de ofert? nu a fost organizat? ?i c? nu a fost asigurat? nicio transparen?? în vederea atribuirii c?tre Casinos Austria AG, începând de la 1 ianuarie 1998 ?i, respectiv, de la 1 ianuarie 2001, a celor 12 concesiuni existente la data faptelor din ac?iunea principal?. Aceste 12 concesiuni reprezentau de altfel totalitatea concesiunilor prev?zute de legisla?ia na?ionala?.

42 Trebuie, prin urmare, ca a treia întrebare s? fie interpretat? în sensul c? prin aceasta se solicit? s? se stabileasc? dac? articolele 43 CE ?i 49 CE se opun acord?rii, f?r? nicio procedur? concuren?ial?, a tuturor concesiunilor de exploatare a localurilor de jocuri pe teritoriul unui stat membru pentru o durat? de 15 ani.

43 Trei restric?ii distincte pot fi identificate în acest context, ?i anume, în primul rând, limitarea num?rului de concesiuni pentru exploatarea localurilor de jocuri, în al doilea rând, acordarea acestor concesiuni pentru o durat? de 15 ani ?i, în al treilea rând, faptul c? această acordare a avut loc în lipsa oric?rei transparen?e. Trebuie s? se examineze separat, pentru fiecare dintre aceste restric?ii, în special dac? aceasta este de natur? s? asigure realizarea obiectivului sau a obiectivelor invocate de statul membru în cauz? ?i dac? nu dep?e?te ceea ce este necesar pentru a?l atinge (Hot?rârea Placanica ?i al?ii, citat? anterior, punctul 49, precum ?i Hot?rârea din 8 septembrie 2010, Carmen Media Group, C?46/08, nepublicat? înc? în Repertoriu, punctul 60).

44 În ceea ce prive?te, în primul rând, faptul c? num?rul de concesiuni de exploatare a jocurilor este limitat, este cert c? o asemenea limitare implic? obstacole în calea libert??ii de stabilire, precum ?i a liberei prest?ri a serviciilor (Hot?rârea Placanica ?i al?ii, citat? anterior, punctele 50 ?i 51).

45 Cu toate acestea, rezult?, sub rezerva unei verific?ri de c?tre instan?a de trimitere, c?, în sectorul vizat, o limitare a num?rului de concesiuni ?i, prin urmare, a localurilor de jocuri, la 12, ceea ce reprezint?, potrivit indica?iilor furnizate de guvernul austriac, un local la 750 000 de locuitori, permite, prin îns??i natura sa, s? se limiteze ocaziile de joc ?i astfel s? fie atins un obiectiv de interes general recunoscut de dreptul Uniunii (a se vedea în acest sens Hot?rârile Gambelli ?i al?ii, punctele 62 ?i 67, Placanica ?i al?ii, punctul 53, precum ?i Carmen Media Group, punctul 84, citate anterior). Din moment ce consumatorii trebuie s? se deplaseze pentru a ajunge într?un local pentru a putea participa la jocurile de noroc în cauz?, o limitare a num?rului acestor localuri are drept consecin?? înt?rirea obstacolelor în calea particip?rii la astfel de jocuri.

46 În ceea ce prive?te, în al doilea rând, durata concesiunilor, rezult? din jurispruden?a Cur?ii c? acordarea de concesiuni cu o durat? care poate ajunge pân? la 15 ani este de natur? s? îngreuneze, chiar s? interzic?, exercitarea de c?tre operatori situa?i în alte state membre a libert??ilor garantate prin articolele 43 CE ?i 49 CE ?i constituie, a?adar, o restric?ie privind exercitarea acestor libert??i (a se vedea în acest sens Hot?rârea din 9 martie 2006, Comisia/Spania, C?323/03, Rec., p. I?2161, punctul 44).

47 În leg?tur? cu aprecierea compatibilit??ii acestei restric?ii cu dreptul Uniunii, trebuie s? se aminteasc? faptul c? libertatea de stabilire ?i libera prestare a serviciilor, ca principii fundamentale ale tratatului, nu pot fi limitate decât prin reglement?ri justificate prin motive imperative de interes general ?i care se aplic? oric?rei persoane sau întreprinderi care exercit? o activitate pe teritoriul

statului membru gazd?. În plus, pentru a fi astfel justificat?, reglementarea na?ional? în cauz? trebuie s? fie apt? s? garanteze realizarea obiectivului pe care îl urm?re?te ?i s? nu dep??easc? ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (Hot?rârea din 9 martie 2006, Comisia/Spania, citat? anterior, punctul 45 ?i jurispruden?a citat?).

48 Aceasta pare s? fie situa?ia în spe??, acordarea unei concesiuni pentru o durat? care poate ajunge pân? la 15 ani p?rând, sub rezerva verific?rii de c?tre instan?a de trimitere, justificat? având în vedere, în special, necesitatea existen?ei, pentru concesionar, a unui termen suficient de lung pentru a amortiza investi?iile cerute de crearea unui local de jocuri.

49 În ceea ce prive?te, în al treilea rând, procedura de acordare a concesiunilor în cauz? în ac?iunea principal?, trebuie amintit de la început c?, de?i, în stadiul actual al dreptului Uniunii, concesiunile de servicii nu sunt reglementate de niciuna dintre directivele prin care legiuitorul Uniunii a reglementat domeniul achizi?iilor publice, autorit??ile publice care atribuie astfel de concesiuni sunt obligate, cu toate acestea, s? respecte normele fundamentale ale tratatelor, în special articolele 43 CE ?i 49 CE, precum ?i obliga?ia de transparen?? care decurge din acestea (a se vedea în acest sens Hot?rârea din 7 decembrie 2000, Telaustria ?i Telefonadress, C?324/98, Rec., p. I?10745, punctele 60 ?i 61, Hot?rârea din 21 iulie 2005, Coname, C?231/03, Rec., p. I?7287, punctele 16-19, Hot?rârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C?458/03, Rec., p. I?8585, punctele 46-48, Hot?rârea din 13 aprilie 2010, Wall, C?91/08, nepublicat? înc? în Repertoriu, punctul 33, ?i Hot?rârea din 3 iunie 2010, Sporting Exchange, C?203/08, nepublicat? înc? în Repertoriu, punctul 39).

50 F?r? a implica în mod necesar o obliga?ie de a recurge la o cerere de ofert?, obliga?ia de transparen?? men?ionat?, care se aplic? în cazul în care concesiunea de servicii în cauz? este susceptibil? s? fie de interes pentru o întreprindere situat? în alt stat membru decât cel în care este atribuit? această concesiune, impune autorit??ii concedente garantarea, în favoarea oric?rui poten?ial ofertant, a unui nivel de publicitate adecvat care s? permit? exercitarea concuren?ei în domeniul concesion?rii de servicii, precum ?i controlul impar?ialit??ii procedurilor de atribuire (Hot?rârea Sporting Exchange, citat? anterior, punctele 40 ?i 41, precum ?i jurispruden?a citat?).

51 Atribuirea unei concesiuni, în lipsa oric?rei transparen?e, unui operator situat în statul membru în a c?rui jurisdic?ie se afl? autoritatea contractant? constituie de fapt o diferen?? de tratament în detrimentul operatorilor stabili?i în alte state membre, care nu au nicio posibilitate real? s? î?i manifeste interesul de a ob?ine concesiunea în cauz?. O asemenea diferen?? de tratament este contrar? principiilor egalit??ii de tratament ?i nediscrimin?rii pe motiv de cet??enie sau na?ionalitate ?i constituie o discriminare indirect? pe motiv de na?ionalitate, interzis? de articolele 43 CE ?i 49 CE, cu excep?ia cazului în care este justificat? de împrejur?ri obiective (a se vedea în acest sens Hot?rârea Coname, citat? anterior, punctul 19, Hot?rârea Parking Brixen, citat? anterior, punctul 50, precum ?i Hot?rârea din 17 iulie 2008, ASM Brescia, C?347/06, Rec., p. I?5641, punctele 59 ?i 60).

52 Faptul c? eliberarea unei autoriza?ii de exploatare de localuri de jocuri nu echivaleaz? cu un contract de concesiune de servicii nu poate, în sine, s? justifice nerespectarea cerin?elor care decurg din articolul 49 CE, în special principiul egalit??ii de tratament ?i obliga?ia de transparen?? (a se vedea în acest sens Hot?rârea Sporting Exchange, citat? anterior, punctul 46).

53 Astfel, obliga?ia de transparen?? apare ca o condi?ie prealabil? obligatorie a dreptului unui stat membru de a atribui autoriza?ii de exploatare a localurilor de jocuri, indiferent care este modul de selec?ie a operatorilor, întrucât efectele atribuirii unor astfel de autoriza?ii în privin?a întreprinderilor stabilite în alte state membre ?i care ar fi poten?ial interesate de exercitarea acestei activit??i sunt acelea?i ca ?i în cazul unui contract de concesiune de servicii.

54 Trebuie amintit, pe de alt? parte, c?, atunci c?nd este instituit, într?un stat membru, un regim de autorizare care urm?re?te obiective legitime recunoscute de jurispruden??, un astfel de regim de autorizare nu poate legitima o conduit? discre?ionar? din partea autorit??ilor na?ionale, de natur? s? priveze de efectul lor util prevederile dreptului Uniunii, în special cele referitoare la libert??i fundamentale precum cele în discu?ie în ac?iunea principal? (a se vedea în special Hot?rârile Sporting Exchange, punctul 49, ?i Carmen Media Group, punctul 86, citate anterior).

55 Astfel, potrivit unei jurispruden?e constante, pentru ca un regim de autorizare administrativ? prealabil? s? se justifice chiar ?i atunci c?nd derog? de la astfel de libert??i fundamentale, acesta trebuie s? fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii ?i cunoscute în mod anticipat, astfel încât s? circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorit??ilor na?ionale pentru ca aceasta s? nu fie utilizat? în mod arbitrar. În plus, orice persoan? afectat? de o m?sur? restrictiv? întemeiat? pe o asemenea derogare trebuie s? poat? s? dispun? de o cale de atac efectiv? de natur? jurisdic?ional? (a se vedea Hot?rârile Sporting Exchange, punctul 50, ?i Carmen Media Group, punctul 87, citate anterior).

56 În ac?iunea principal?, trebuie s? se constate c? absen?a total? a transparen?ei în scopul acord?rii concesiunilor de exploatare a localurilor de jocuri, începând cu 1 ianuarie 1998 ?i cu 1 ianuarie 2001, nu este conform? cu articolele 43 CE ?i 49 CE.

57 Guvernul austriac s?a limitat s? arate în această privin?? c? procedura de acordare a concesiunilor era conform? dreptului na?ional în vigoare la acel moment ?i s? sus?in? c? nicio cerin?? de transparen?? nu putuse fi dedus?, în acea perioad?, din jurispruden?a Cur?ii. Guvernul austriac sus?ine de asemenea c? operatori care îndeplinesc condi?iile prev?zute de legisla?ia aplicabil? ar fi putut s? î?i prezinte candidatura în mod spontan pentru atribuirea unei concesiuni. Or, niciuna dintre aceste împrejur?ri nu constituie o justificare în temeiul unei m?suri derogatorii expres prev?zute prin tratat sau al unui motiv imperativ de interes general recunoscut de jurispruden?a Cur?ii ?i care poate justifica atribuirea concesiunilor în cauz? în ac?iunea principal? în lipsa oric?rei transparen?e.

58 Având în vedere ansamblul acestor considera?ii, trebuie s? se r?spund? la a treia întrebare c? obliga?ia de transparen?? ce rezult? din articolele 43 CE ?i 49 CE, precum ?i din principiile egalit??ii de tratament ?i nediscrimin?rii pe motiv de cet??enie sau na?ionalitate se opune acord?rii f?r? nicio procedur? concuren?ial? 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 r?spunsurile oferite la prima ?i la a treia întrebare, precum ?i faptul c? instan?a de trimitere stabile?te, astfel cum s?a ar?tat la punctul 26 din prezenta hot?râre, o leg?tur? între elementele constitutive ale infrac?iunii imputate domnului Engelmann ?i problema dac? acesta a fost exclus în mod legal de la posibilitatea de a ob?ine o concesiune, nu este necesar s? se r?spund? la a doua întrebare.

Cu privire la cheltuielile de judecat?

60 Întrucât, în privin?a p?r?ilor din ac?iunea principal?, procedura are caracterul unui incident survenit la instan?a de trimitere, este de competen?a acesteia s? se pronun?e cu privire la cheltuielile de judecat?. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observa?ii Cur?ii, altele decât cele ale p?r?ilor men?ionate, nu pot face obiectul unei ramburs?ri.

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

* Limba de procedură: germana.