

# PRINCIPII DIRECTOARE PRIVIND COMPATIBILITATEA CU DISPOZIȚIILE TRATATULUI PRIVIND FUNCȚIONAREA UNIUNII EUROPENE A REGLEMENTĂRILOR STATELOR MEMBRE REFERITOARE LA JOCURILE DE NOROC *ONLINE*

Camelia Florentina Stoica\*

cameliastoica@cig.ase.ro

**Abstract:** *The article presents the guiding principles concerning the compatibility of the regulations from the Member States regarding the online gambling with the provisions of the Treaty for the functioning of the European Union, taking into account the fact the online gambling market is the segment with the highest growth in the global market of online gambling with very large profit and the member states must protect its consumers and guarantee the full transparency and non discriminatory concurrence.*

**Keywords:** *Gambling, treaty, consumer, protection.*

## 1. Introducere

Site-urile de jocuri de noroc *on-line* au apărut pe internet la mijlocul anilor 1990 deschizându-se astfel o piață de servicii a cărei dezvoltare considerabilă<sup>1</sup> este însoțită de o preocupare crescândă a statelor din Uniunea Europeană în privința reglementării acesteia.

Diversele aspecte referitoare la piața internă care rezultă din dezvoltarea rapidă a ofertei jocurilor de noroc *online* atât licite, cât și neautorizate, adresate cetățenilor din Uniunea Europeană<sup>2</sup>, au determinat adoptarea, de către Comisia Europeană, la data de 24 martie 2011, a unui document intitulat „*Cartea verde privind jocurile de noroc online în piața internă*”, cu scopul lansării unei consultări publice extinse cu privire la toate provocările relevante legate de acest subiect, cu precădere a celor generate de coexistența unor modele de reglementare diferite, ilustrate de numărul de hotărâri preliminare pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în acest domeniu și care relevă existența unei piețe interne foarte fragmentate – în numeroase state membre există o interdicție totală, sau o interdicție sub rezerva autorizării, în timp ce altele au o piață pe deplin deschisă și liberalizată. Așa cum se precizează în cuprinsul Cartei, situația reglementării jocurilor de noroc *online* este caracterizată de faptul că, în anul 2006, ca urmare a solicitării unanime a Consiliului și a Parlamentului European în primă lectură, Comisia a exclus serviciile de jocuri de noroc din domeniul

---

\* Conf. univ. dr., – *Director Departament Drept, A.S.E., București.*

<sup>1</sup> Piața jocurilor de noroc online este segmentul cu cea mai rapidă creștere a pieței globale a jocurilor de noroc, care a înregistrat în 2008 venituri anuale de peste 6,16 miliarde euro – a se vedea pentru detalii [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

<sup>2</sup> Octavian Manolache, *Tratat de drept comunitar, Ediția a – V-a*, Ed. C. H. Beck, București, 2006.

propunerii sale modificate de Directivă privind serviciile. Ca o consecință a lipsei voinței politice de a lua în considerare adoptarea legislației secundare în acest sector, atenția s-a îndreptat către aplicarea legislației primare. Sesizată cu privire la interpretarea acestei legislații, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a elaborat și a enunțat o serie de principii directoare, iar un număr semnificativ de state împotriva căreia Comisia a deschis proceduri privind încălcarea dreptului comunitar au inițiat reforme ale reglementărilor naționale a jocurilor de noroc, peste 150 de proiecte de acte și de regulamente fiind notificate Comisiei.

Dând expresie aceleiași preocupări care, în esență, a determinat adoptarea Cartei, Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor a Parlamentului European<sup>3</sup> a elaborat, la data de 22 iunie 2011, un Proiect de raport privind jocurile de noroc *online* în piața internă, cuprinzând o propunere de Rezoluție a Parlamentului European referitoare la acest domeniu. Potrivit expunerii de motive care însoțește proiectul, o piață deschisă și organizată a jocurilor de noroc presupune o autoritate națională de reglementare independentă și puternică, cu competențele necesare pentru a putea sancționa orice încălcare și pentru a acționa împotriva operatorilor ilegali. Având în vedere însă natura transfrontalieră a internetului, statele membre nu sunt însă în măsură să reglementeze toate aspectele jocurilor de noroc *online*, astfel încât cooperarea extinsă între autoritățile de reglementare este esențială.

Având în vedere aceste preocupări și modificările legislației statelor membre urmare acțiunilor Comisiei în acest domeniu, pentru a asigura compatibilitatea reglementărilor naționale în materie cu cele ale Uniunii Europene, mai ales în raport de prevederile art.56 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (numit în cele ce urmează TFUE<sup>4</sup>) care interzic restricțiile privind libera prestare a serviciilor către beneficiari din alte state membre, este esențial a fi cunoscut modul în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene a interpretat aceste prevederi în jurisprudența sa. Aceasta și în considerarea faptului că în România a fost adoptată recent Hotărârea Guvernului nr.823/2011 privind modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr.870/2009 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc<sup>5</sup>, act prin care au fost stabilite condițiile de funcționare a jocurilor de noroc *online*, precum și condițiile de avizare, monitorizare și taxare a operatorilor economici care desfășoară activități de acest gen în România, act care, ca și precedentele reglementări, a întâmpinat o serie de reacții critice în mediul juridic românesc, sub aspectul compatibilității cu legislația Uniunii Europene.

## **2. Principii directoare enunțate în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene**

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a avut ocazia, în mai multe cauze, să se aplece asupra problematicii compatibilității legislației naționale privind jocurile

---

<sup>3</sup> Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar, ediția a III-a*, Ed. Sfera Juridică, 2008.

<sup>4</sup> Ex-articolul 49 TCE.

<sup>5</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.616 din 31 august 2011.

de noroc, inclusiv a celor *online*, cu libertatea de stabilire<sup>6</sup> și de a presta servicii transfrontaliere, precum și să precizeze condițiile cărora trebuie să le corespundă a monopolurile naționale în materie de jocuri de noroc și pariuri sportive pentru a fi considerate justificate.

Astfel, de exemplu, în **cauzele conexe C-338/2004, C-359/2004 și C-360/2004** (proceduri penale împotriva Masimiliano Placanica și alții) având ca obiect cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulate de Tribunale di Larino și de Tribunale di Teramo, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a avut a se pronunța asupra compatibilității unor dispoziții din dreptul italian – Legea nr.401 din 13 decembrie 1989 privind intervenția în sectorul jocurilor și pariurilor clandestine și protejarea bunei desfășurări a competițiilor sportive, cu modificările și completările ulterioare, cu principiile consacrate de art.43 CE<sup>7</sup> și următoarele, precum și de art. 49 CE<sup>8</sup> privind dreptul de stabilire stabilirea și libertatea de a presta servicii transfrontaliere<sup>9</sup>.

Potrivit legii italiene menționate, organizarea jocurilor de noroc sau a colectării de pariuri necesită, în prealabil, atribuirea unei **concesiuni** și a unei **autorizații** a poliției. Orice infracțiune împotriva acestor reguli este pasibilă de **sanțiuni penale** până la pedeapsa cu închisoare de trei ani. În 1999, autoritățile italiene competente au atribuit, ca urmare a cererii de ofertă, 1000 de concesiuni de pariuri sportive și 671 de noi concesiuni pentru competițiile hipice (329 de concesiuni existente au fost prelungite automat). Aceste concesiuni erau valabile pentru șase ani, cu posibilitate de prelungire pentru aceeași durată. Cererile de ofertă excludeau în special operatorii constituiți sub formă de societăți ale căror acțiuni erau cotate pe piețele reglementate (așadar ai căror acționari individuali nu sunt identificabili în orice moment). Printre aceștia din urmă se număra societatea de drept englez Stanley International Betting Ltd, titulara unei licențe emise de către municipalitatea din Liverpool și care face parte din grupul Stanley Leisure plc, societate engleză cotată la bursa din Londra, la momentul acela al patrulea cel mai mare bookmaker și primul administrator de agenții de jocuri în Regatul Unit. Stanley operează în Italia prin intermediul unor „centre de transmitere a datelor“ („CTD“), administrate de operatori independenți legați contractual de Stanley, care oferă participanților la pariuri un sistem telematic care le permite accesul la serverul lui Stanley situat în Regatul Unit. Domnii Placanica, Palazzese și Sorricchio sunt toți trei administratori ai CTD-urilor legate de Stanley. În 2004, au fost inculpați în fața Tribunale di Larino și Tribunale di Teramo pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri fără autorizația solicitată a poliției.<sup>10</sup>

Examinând cauza dedusă judecății, cu referire și la jurisprudența sa în materie - Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler, C-275/92, Rec., p. I-1039,

---

<sup>6</sup> Camelia Stoica, *Dreptul Uniunii Europene, Libertățile Fundamentale*, Ed. Universitară, 2009.

<sup>7</sup> Aici și în ceea ce urmează este vorba despre actualul art.49 din TFUE.

<sup>8</sup> Aici și în ceea ce urmează este vorba despre actualul art.56 din TFUE.

<sup>9</sup> <http://curia.europa.eu/>.

<sup>10</sup> A se vedea Comunicat de presă nr. 20/07 6 martie 2007 Hotărârea Curții în cauzele conexe C-338/04, C-359/04, C-360/04 *Proceduri penale împotriva lui Massimiliano Placanica și alții*.

punctele 57-60, Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții, C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 32 și 33, hotărârea Zenatti, punctele 30 și 31, precum și hotărârea Gambelli și alții, punctul 67, hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289), și hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031), Curtea a statuat următoarele:

- *O reglementare națională care interzice exercitarea activităților de colectare, acceptare, înregistrare și transmitere a propunerilor de pariuri, în special pariuri sportive, în lipsa unei concesiuni sau a autorizației poliției eliberate de statul membru vizat constituie o restricție la libertatea de stabilire, precum și la libertatea de a presta servicii, prevăzute respectiv la articolele 43 CE și 49 CE.*

- *Este de competența instanșelor de trimitere să verifice dacă, în măsura în care limitează numărul de operatori care acționează în sectorul jocurilor de noroc, reglementarea națională răspunde cu adevărat obiectivului de prevenire a exploatării activităților din acest sector în scopuri criminale sau frauduloase.*

- *Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, cum este cea din acțiunile principale, care exclude și, mai mult, continuă să excludă din sectorul jocurilor de noroc operatorii constituiți sub formă de societăți de capitaluri ale căror acțiuni sunt cotate pe piețele reglementate.*

- *Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale, cum este cea în cauză în litigiile principale, care impune o sancțiune penală unor persoane cum sunt inculpații din acțiunile principale pentru exercitarea unei activități organizate de colectare de pariuri, în lipsa unei concesiuni sau a unei autorizații a poliției cerute de legislația națională, atunci când aceste persoane nu au putut obține respectivele concesiuni sau autorizații din cauza refuzului acestui stat membru, care încalcă dreptul comunitar, de a li le acorda.*

Cât privește întrebarea dacă jurisprudența dezvoltată de Curte în legătură cu interpretarea articolului 49 CE, precum și a principiului egalității de tratament și a obligației de transparență care decurge de aici, în domeniul concesiunilor de servicii, este aplicabilă procedurii de acordare a unei autorizații unui operator unic în domeniul jocurilor de noroc, respectiv dacă reînnoirea acestei autorizații, fără cerere de ofertă, poate constitui un motiv adecvat și proporțional pentru a realiza obiective întemeiate pe motive imperative de interes general, Curtea a reținut că, în stadiul actual al dreptului Uniunii, contractele de concesiune de servicii nu sunt reglementate de niciuna dintre directivele prin care legiuitorul Uniunii a reglementat domeniul achizițiilor publice. Cu toate acestea, autoritățile publice care încheie asemenea contracte sunt obligate să respecte normele fundamentale ale Tratatului CE în general, în special articolul 49 CE, și, în particular, principiile egalității de tratament și nediscriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate, precum și obligația de transparență care decurge din acestea (Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress, C-324/98, Rec., p. I-10745, punctele 60-62, Hotărârea din 10 septembrie 2009, Eurawasser, C-206/08, Rep., p. I-8377, punctul 44, precum și Hotărârea din 13 aprilie 2010, Wall, C-91/08, punctul 33). Această obligație de transparență se aplică în cazul în

care concesionarea de servicii în cauză poate să intereseze o întreprindere situată într-un alt stat membru decât cel în care este atribuită această concesionare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 17, și Hotărârea Wall, punctul 34). Fără a implica în mod necesar o obligație de a lansa o cerere de ofertă, această obligație de transparență impune autorității concedente să garanteze, în favoarea oricărui concesionar potențial, un nivel de publicitate suficient care să permită asigurarea unui mediu concurențial în domeniul concesiunii de servicii publice, precum și controlul imparțialității procedurilor de atribuire (a Hotărârea din 13 noiembrie 2008, Coditel Brabant, C-324/07, Rep., p. I-8457, punctul 25, și Hotărârea Wall, citată anterior, punctul 36). În orice caz, restricțiile aduse libertății fundamentale consacrate la articolul 49 CE, care decurg în mod specific din procedurile de acordare și de reînnoire a unei autorizații în beneficiul unui operator unic, precum cele în cauză în acțiunea principală, ar putea fi considerate justificate dacă statul membru în cauză ar decide să acorde sau să reînnoiască autorizația unui operator public a cărui gestiune este supusă supravegherii directe a statului sau unui operator privat asupra activităților cărui autoritățile publice sunt în măsură să exercite un control strict (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții, C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 40 și 42, precum și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctele 66 și 67).

### **3. Cadrul legal în materie în România**

Domeniul vizat este reglementat în România, în principal, de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, aprobată prin Legea nr.246/2010. În aplicarea acesteia a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 870/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, care a fost în mod substanțial modificată prin Hotărârea Guvernului nr.823/2011, fiind introdusă o secțiune specială – Secțiunea 7 – Jocurile de noroc definite la art.10 alin.(1) lit g)-i) din ordonanța de urgență, precum și jocurile loto și pariuri mutuale organizate prin intermediul sistemelor de comunicații de tip internet, sisteme de telefonie fixă sau mobilă.

Actele normative menționate demonstrează preocuparea statului român pentru reglementarea acestui domeniu, activitățile menționate fiind supuse unui regim de licențiere și autorizare reglementat în detaliu, regim care însă ridică o serie de probleme din perspectiva principiilor directoare enunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în jurisprudența examinată.

Cel puțin două dintre condițiile generale impuse operatorului economic care solicită licența de organizare și autorizație de funcționare pentru jocurile de noroc *online*, pariurile online și jocurile bingo organizate prin intermediul sistemelor de comunicații de tip internet, sisteme de telefonie fixă sau mobilă atrag în mod deosebit atenția din perspectiva compatibilității cu prevederile art.49 și art.56 TFUE - și anume cele prevăzute de art.73<sup>16</sup> alin.(1) lit.a) și b) din Hotărârea Guvernului nr.870/2009 cu modificările și completările ulterioare: condiția ca acesta să fie constituit ca persoană juridică de drept român în condițiile legii, respectiv să dețină direct sau printr-un acționar/asociat o licență de organizare și autorizație de exploatare pentru jocuri de noroc caracteristice activității

cazinourilor cu cel puțin douăzeci de mese autorizate ori pentru jocuri de noroc de tip slot-machine pentru minimum 500 de posturi sau pentru jocuri de noroc de tip pariuri în cota fixă având minimum 100 de agenții ori pentru activități de bingo organizate prin intermediul sistemelor rețelelor de televiziune.

Din perspectiva principiilor instituite de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în jurisprudența examinată, regula potrivit căreia se sancționează exercitarea de activități în acest sector în lipsa unei autorizații, respectiv licențe eliberate de stat constituie în sine o restricție la libertatea de stabilire precum și la libertatea de prestare a serviciilor. De asemenea, condițiile impuse pentru autorizare reprezintă asemenea restricții, astfel încât, din perspectiva aceleiași jurisprudențe, se impune a se examina dacă restricțiile în discuție pot fi admise cu titlu de măsuri derogatorii prevăzute expres de art.49 și art.56 TFUE, sau dacă pot fi justificate prin motive imperative de interes general (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 tulburării ordinii sociale în general, diverse particularități de ordin moral, religios sau cultural, precum și consecințele prejudiciabile din punct de vedere moral și financiar pentru individ și societate care sunt asociate cu jocurile de noroc și pariurile).

Considerăm că cele două condiții impuse de reglementarea română pentru autorizare – constituirea ca persoană juridică română și, respectiv, deținerea unei licențe de organizare și autorizație de exploatare pentru jocuri de noroc *offline* nu se încadrează în nici unul dintre aceste motive.

Astfel, dacă nivelul ridicat al taxelor instituite prin lege, respectiv numărul considerabil de contravenții și infracțiuni reglementate prin dispozițiile actelor normative mai sus menționate ar putea fi susținute prin afirmarea unei politici de deschidere controlată a jocurilor de noroc *online*, respectiv de prevenire și combatere a exploatării acestora în scopuri criminale sau frauduloase și canalizarea acestora pe circuite controlabile (deși, și în această privință ar fi de analizat proporționalitatea măsurilor instituite), eliminarea de pe piața jocurilor de noroc a persoanelor care nu îndeplinesc cele două condiții mai sus examinate nu are nicio explicație rezonabilă pentru a justifica restrângerea libertăților prevăzute de art.49 și art.56 TFUE.

#### **4. Concluzii**

Astfel cum se menționează și în Raportul Comisiei pentru piața internă și protecția consumatorilor menționat la pct.1, odată ce statul membru a optat pentru deschiderea pieței jocurilor de noroc *online*, trebuie să garanteze transparența deplină și să asigure o concurență nediscriminatorie, ceea ce implică, din perspectiva TFUE introducerea unui mecanism de licențiere care să le permită tuturor operatorilor de jocuri de noroc europeni, cu respectarea condițiilor stabilite de stat, să solicite licențierea (iar nu numai celor din respectivul stat).

Ca urmare, pentru a realiza compatibilizarea legislației interne cu principiile directe care guvernează aplicarea dispozițiilor incidente în materie ale Tratatului considerăm că se impune modificarea în consecință a acesteia, în caz contrar existând posibilitatea declanșării unei eventuale proceduri de infringement cu privire la România. Politica statului de puternic control a pieței

jocurilor de noroc *online*, care se justifică având în vedere specificul domeniului, trebuie conciliată cu rigorile impuse de principiile care guvernează aplicarea normelor obligatorii ale Uniunii Europene.

Aceasta și în condițiile în care, astfel cum arătam, majoritatea statelor membre și-au revizuit deja perspectiva asupra reglementării jocurilor de noroc (în special cu privire la jocurile de noroc online), în conformitate atât cu realitățile actuale ale pieței jocurilor de noroc, cât și cu legislația Uniunii Europene și practica recentă a CJUE în această materie, iar la nivelul Uniunii Europene este vizată realizarea unui cadru comun de reglementare, precum și a unei cooperări instituționalizate în domeniu.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Camelia Stoica, (2009), *Dreptul Uniunii Europene, Libertățile Fundamentale*, Ed. Universitară.
2. Gyula Fabian, *Drept instituțional comunitar, Ediția a III-a*, Ed. Sfera Juridică, 2008.
3. Octavian Manolache, (2006), *Tratat de drept comunitar, Ediția a – V-a*, București, Ed. C. H. Beck.
4. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm)
5. <http://curia.europa.eu/>
6. *Monitorul Oficial* 616/31.08.2011
7. Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene.