



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

22. januar 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 49 TEUF og 56 TEUF — etableringsfrihed — fri udveksling af tjenesteydelser — hasardspil — national lovgivning — omorganisering af koncessionssystemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet — nyt udbud — koncessioner med en kortere varighed end de tidligere koncessioner — restriktion — tvingende almene hensyn — proportionalitet«

I sag C-463/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien) ved afgørelse af 2. juli 2013, indgået til Domstolen den 23. august 2013, i sagen:

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

mod

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

procesdeltagere:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl,

har

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer), E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. oktober 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Stanley International Betting Ltd ved avvocati D. Agnello, og M. Mura
- Stanleybet Malta Ltd ved avvocati F. Ferraro, R.A. Jacchia, A. Terranova og D. Agnello
- SNAI SpA ved avvocati A. Fratini og F. Filpo
- Lottomatica Scommese Srl ved avvocati A. Vergerio di Cesana, C. Benelli og G. Fraccastoro
- Sisal Match Point Spa ved avvocati L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro og F. Vetrò
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino og esperto I. Volpe
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af advocaat P. Vlaeminck
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt af ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Stanley International Betting Ltd (herefter »Stanley International Betting«) og Stanleybet Malta Ltd (herefter »Stanleybet Malta«) og på den anden side Ministero dell'Economia e delle Finanze og Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato vedrørende afholdelsen af et nyt udbud, der fastsætter koncessioner med en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner.

Retsforskrifter

- 3 Det fremgår i det væsentlige af den italienske lovgivning, at deltagelse i afholdelse af hasardspil, herunder indsamling af væddemål, er betinget af, at der opnås en koncession og en polititilladelse.
- 4 Indtil der i løbet af 2002 blev gennemført ændringer i den gældende lovgivning, kunne erhvervsdrivende, der er stiftet i form af kapitalselskaber, hvis aktier er noteret på de officielle børser, ikke blive tildelt en koncession på hasardspil. Disse erhvervsdrivende var således udelukket fra de udbud, der med henblik på tildelingen af koncessioner fandt sted i løbet af 1999. Denne udelukkelses uforenelighed med artikel 43 EF og 49 EF er bl.a. blevet fastslået i dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Ved lovdekret nr. 223 af 4. juli 2006 om hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende skatteindtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse, som blev ophøjet til lov nr. 248 af 4. august 2006 (GURI nr. 18 af 11.8.2006), blev der gennemført en reform af spillesektoren i Italien, der skulle sikre, at denne blev bragt i overensstemmelse med de krav, som følger af EU-retten.
- 6 Som følge af bl.a. dom Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80) blev hasardspilssektoren reformeret ved lovdekret nr. 16 af 2. marts 2012 om hastebestemmelser vedrørende skattemæssig forenkling, forbedring af effektiviteten og skærpelse af overvågningsprocedurerne (GURI nr. 52 af 2.3.2012, s. 1), efter ændringer ophøjet til lov nr. 44 af 26. april 2012 (GURI nr. 99 af 28.4.2012, almindeligt tillæg nr. 85, s. 1 ff.; konsolideret udgave, s. 23 ff., herefter »lovdekret nr. 16«).
- 7 Artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekret nr. 16 fastsætter:

»9g I forbindelse med en omstrukturering af bestemmelserne på området for offentlige spil, herunder bestemmelserne på området for væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder er formålet med bestemmelserne i dette stykke at fremme den nævnte omstrukturering gennem en indledende synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne på indsamling af de pågældende væddemål under overholdelse af kravet om, at de nationale regler for udvælgelse af de personer, som på statens vegne indsamler væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder, tilpasses til de i dom [Costa og Cifone (EU:C:2012:80)] fastslåede principper. Med henblik herpå skal det selvstændige organ, der administrerer statslige monopoler, henset til det forestående udløb af en række koncessioner på indsamling af de nævnte væddemål, straks, og under alle omstændigheder senest den 31. juli 2012, afholde et udbud til udvælgelse af de personer, som indsamler disse væddemål, idet følgende kriterier i det mindste skal overholdes:

 - a) mulighed for deltagelse for de personer, der allerede udøver spilindsamlingsvirksomhed i en af staterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, idet de her har deres lovlige og operationelle hjemsted, på grundlag af en gyldig og faktisk tilladelse udstedt i henhold til de gældende bestemmelser i lovgivningen i nævnte stat, og som ligeledes opfylder de krav om hæderlighed og pålidelighed samt om økonomisk og finansiell kapacitet, som er angivet af det selvstændige organ, der administrerer statslige monopoler [...]
 - b) tildeling af koncessioner med udløb den 30. juni 2016 på indsamling, udelukkende i et fysisk netværk, af væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder i op til 2 000 spillesteder, hvis eneste aktivitet består i markedsføring af offentlige spilprodukter, uden begrænsninger for så vidt angår minimumsafstande mellem disse spillesteder eller i forhold til allerede aktive spillesteder til indsamling af lignende væddemål
 - c) som en del af prisen fastsættes en udbudssum på 11 000 EUR for hvert spillested

- d) indgåelse af en koncessionskontrakt med et indhold, der er i overensstemmelse med ethvert andet princip, der er fastslået i dom [Costa og Cifone, (EU:C:2012:80)], og med de gældende forenelige nationale bestemmelser på området for offentlige spil
- e) mulighed for at drive spillestederne i enhver kommune eller provins, uden kvantitative territoriale begrænsninger eller begunstigende betingelser i forhold til de koncessionshavere, der allerede har tilladelse til indsamling af lignende væddemål, eller betingelser, der under alle omstændigheder kan vise sig at give en fordel til de sidstnævnte
- f) sikkerhedsstillelse [...]

9h Koncessionshaverne til indsamling af de i stk. 9g omhandlede væddemål, hvis koncessioner udløber den 30. juni 2012, fortsætter med deres indsamlingsvirksomhed indtil datoen for indgåelse af de koncessionskontrakter, der er udbudt i overensstemmelse med det nævnte stykke. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Stanley International Betting og Stanleybet Malta har anlagt sag ved Consiglio di Stato (den øverste domstol) med påstand om omgørelse af dom nr. 1884/2013 afsagt af Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio).
- 9 Genstanden for denne dom var et udbud angående tildeling i form af koncessioner af 2 000 tilladelser til den samtidige udøvelse af offentlige spil gennem etableringen af et fysisk spillebutiksnetværk og driften af disse butikker i henhold til artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekret nr. 16 (herefter »udbuddet«).
- 10 Stanley International Betting, som er et selskab registreret i Det Forenede Kongerige, og dets maltesiske datterselskab, Stanleybet Malta, udøver virksomhed i Italien gennem spillesteder benævnt »centri di trasmissione di dati« (dataoverførselscentre, herefter »CTD«), der er beliggende i offentligt tilgængelige lokaler, og hvis indehavere stiller den telematiske forbindelse til rådighed for spillerne og videresender dataene for hvert indskud til sagsøgerne i hovedsagen.
- 11 Denne virksomhed er de sidste ca. 15 år blevet udøvet i Italien gennem indehaverne af CTD'erne på grundlag af en fuldmagtskontrakt uden at besidde en koncession eller polititilladelse.
- 12 Da sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at de er blevet udelukket af de tidligere udbud i 1999 og 2006, har de nedlagt påstand om annullation af det nye udbud under påberåbelse af, at udbuddet er diskriminerende og i strid med domme Placanica m.fl. (EU:C:2007:133) og Costa og Cifone (EU:C:2012:80), og de har anmodet om afholdelse af et nyt udbud.
- 13 Sagsøgerne i hovedsagen har navnlig kritiseret den forskelsbehandling, der er blevet indført som følge af varigheden af de nye koncessioner, der er på 40 måneder og derfor mærkbart kortere end varigheden, på mellem 9 og 12 år, af de tidligere koncessioner og som følge af den eksklusive karakter af virksomheden med markedsføring af de offentlige spilprodukter og forbuddet mod overdragelse af koncessionerne.
- 14 De har bl.a. gjort gældende, at disse restriktive betingelser ikke gør det muligt for dem at deltage i udbuddet på en hensigtsmæssig måde, navnlig henset til de sanktioner, der er knyttet til tilbagekaldelse, suspension og fortabelse af koncessionen, såsom fortabelse af sikkerheden i tilfælde af fortabelse eller vederlagsfri overdragelse af retten til at benytte de ejede materielle og immaterielle goder, som udgør deres netværk til drift og indsamling af spil, ved udløbet af koncessionen.

- 15 Sagsøgerne i hovedsagen har påpeget, at de løber en stor risiko for fortabelse og tilbagekaldelse af de eventuelt erhvervede koncessioner som følge af de tvister, der vedrører de CTD'er, hvorigennem de opererer i Italien. Sagsøgerne i hovedsagen er derfor af den opfattelse, at de blev stillet over for valget mellem at give afkald på at udøve deres virksomhed i Italien og løbe risikoen for fortabelse af de eventuelt erhvervede koncessioner og for fortabelse af den stillede sikkerhed.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio afviste søgsmålet med den begrundelse, at sagsøgerne i hovedsagen ikke havde deltaget i det udbud, som de har begæret annulleret. Som følge af denne dom har sagsøgerne i hovedsagen indbragt sagen for Consiglio di Stato.
- 17 Sidstnævnte ret er af den opfattelse, at selv om det er korrekt, at de anfægtede bestemmelser vedrørende de nye koncessioner er strengere og mere detaljerede end de tidligere fastsatte, savner de imidlertid ikke længere klarhed, omfatter samtlige deltagere, herunder de tidligere koncessionshavere, og finder ligeledes anvendelse på de allerede eksisterende retsforhold, således at det er svært at forstå, hvad den påståede »fordel«, der er tildelt de eksisterende koncessionshavere, består i.
- 18 Endvidere har ca. 120 andre deltagere i det pågældende udbud, herunder store udenlandske koncerner, der ikke er en del af de eksisterende erhvervsdrivende, og som har en operationel struktur, der svarer til sagsøgerne i hovedsagens, ikke rejst nogen kritik af dette udbud.
- 19 Desuden er de nye koncessioner, selv om de har en kortere varighed end de tidligere tildelte, ifølge Consiglio di Stato imidlertid også billigere og mindre økonomisk bindende for den vordende koncessionshaver.
- 20 Selv om den forelæggende ret giver udtryk for, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF ikke er til hinder for de anfægtede nationale bestemmelser, finder den det ikke desto mindre nødvendigt at forelægge Domstolen en række spørgsmål herom.
- 21 På denne baggrund har Consiglio di Stato besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 49 TEUF ff. og artikel 56 TEUF ff. samt principperne i [...] Domstolens dom [Costa og Cifone (EU:C:2012:80)] fortolkes således, at de er til hinder for, at der udbydes koncessioner med en kortere varighed end de tidligere udstedte koncessioner, såfremt det omhandlede udbud er blevet afholdt for at afhjælpe konsekvenserne af, at en række erhvervsdrivende ulovligt er blevet udelukket fra udbudsrunderne?
- 2) Skal artikel 49 TEUF ff. og artikel 56 TEUF ff. samt principperne i [...] Domstolens dom [Costa og Cifone (EU:C:2012:80)] fortolkes således, at de er til hinder for, at behovet for omorganisering af systemet, således at udløbstidspunktet for alle koncessioner synkroniseres, kan begrunde, at koncessionerne i udbud har en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

- 22 Lottomatica Scommese Srl har i det væsentlige bestridt, at Domstolen har kompetence. Selskabet har gjort gældende, at det, henset til medlemsstaternes skønsbeføjelse, ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt fastsættelsen af en mere eller mindre kort varighed for koncessionerne på hasardspilsområdet er forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Spørgsmålet om denne forenelighed henhører under den nationale domstols kompetence, ikke Domstolens.

- 23 I denne henseende skal det bemærkes, at selskabet ikke har bestridt, at den pågældende italienske lovgivning skal være forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Det tilkommer imidlertid Domstolen at afgøre rækkevidden af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, og den forelæggende ret anmoder netop om en fortolkning af disse artikler med henblik på at afgøre, om varigheden af de nævnte koncessioner er forenelig hermed.
- 24 Følgelig må det fastslås, at Domstolen har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

Om formaliteten

- 25 Den italienske regering er af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse må afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som forelæggelsesafgørelsen ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for de faktiske omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan give en brugbar besvarelse.
- 26 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Forelæggelsesafgørelsen beskriver imidlertid i tilstrækkelig grad de retlige og faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagen, og oplysningerne fra den forelæggende ret gør det muligt at fastlægge rækkevidden af de forelagte spørgsmål.
- 29 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

- 30 Med sit første og andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning på hasardspilsområdet, der foreskriver afholdelse af et nyt udbud, som fastsætter koncessioner med en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner ved hjælp af en omorganisering af systemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne.
- 31 Det skal for det første undersøges, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ved at fastsætte en kortere varighed for de nye koncessioner i forhold til de tidligere er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet.

- 32 I denne henseende bemærkes, at selv om Domstolen i dom *Costa og Cifone* (EU:C:2012:80) også efterprøvede den italienske lovgivnings overensstemmelse med gennemsigtighedsforpligtelsen og med retssikkerhedsprincippet, er en sådan prøvelse ikke længere nødvendig i den foreliggende sag, idet de i hovedsagen omhandlede bestemmelser ifølge den forelæggende ret har en tilstrækkelig grad af klarhed, og de kan ikke længere kritiseres for ikke at være formuleret klart, præcist og utvetydigt.
- 33 For det andet skal det vurderes, om de grunde, som de nationale myndigheder har anført med henblik på at begrunde den kortere varighed af de nye koncessioner, bl.a. omorganiseringen af koncessionssystemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet, kan begrunde en eventuel restriktion for de ved traktaterne sikrede friheder.

Om overholdelsen af ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet

- 34 I tvisten i hovedsagen har sagsøgerne nedlagt påstand om tilbagekaldelse af de gældende koncessioner, annullation af det sidste udbud og afholdelse af et andet udbud på et ikke-diskriminerende grundlag. De har gjort gældende, at de italienske myndigheder ikke havde ret til at vælge mellem enten tilbagekaldelse og omfordeling af de gældende koncessioner eller udbud af et passende antal nye koncessioner, og at det foretagne valg under alle omstændigheder udgør en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet.
- 35 Som Domstolen imidlertid allerede har fastslået, kunne både tilbagekaldelse og omfordeling af de udstedte koncessioner og udbud af et passende antal nye koncessioner være egnede løsninger. Disse løsninger kan i princippet begge, i det mindste for fremtiden, rette op på den ulovlige udelukkelse af visse erhvervsdrivende ved at gøre det muligt for dem at udøve deres markedsvirksomhed på samme betingelser som de eksisterende erhvervsdrivende (dom *Costa og Cifone*, EU:C:2012:80, præmis 52).
- 36 Det følger heraf, at de nationale myndigheder på et ikke-harmoniseret område som hasardspilsområdet har ret til at vælge mellem de nævnte løsninger i medfør af medlemsstaternes skøn, hvilket skøn imidlertid begrænses af ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet.
- 37 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis tilkommer det nemlig den nationale retsorden at fastsætte processuelle regler til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som de erhvervsdrivende har i henhold til EU-rettens direkte virkning, dog forudsat at disse regler ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende situationer på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (domme *Placanica m.fl.*, EU:C:2007:133, præmis 63, samt *Costa og Cifone*, EU:C:2012:80, præmis 51).
- 38 For at overholde ligebehandlingsprincippet og den gennemsigtighedsforpligtelse, som følger deraf, må en ordning med tilladelse til afholdelse af hasardspil endvidere bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på forinden kendte forhold, således at de lægger en ramme for myndighedernes skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed (dom *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 42).
- 39 Som Domstolen imidlertid allerede har fastslået, giver selve det forhold, at de eksisterende erhvervsdrivende har haft mulighed for at påbegynde deres virksomhed nogle år før de erhvervsdrivende, der blev udelukket på ulovlig vis, og dermed har haft mulighed for at etablere sig på markedet med et vist omdømme og en fast kundekreds, dem en ubegrundet konkurrencemæssig fordel. Når eksisterende erhvervsdrivende bliver tildelt »supplerende« konkurrencemæssige fordele i forhold til nye koncessionshavere, har dette til følge, at virkningerne af den ulovlige udelukkelse fra de sidste udbud opretholdes og forstærkes, og dette udgør således en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet. En sådan foranstaltning gør det i øvrigt uforholdsmæssigt vanskeligt at

udøve de rettigheder, der i henhold til Unionens retsorden tillægges erhvervsdrivende, som på ulovlig vis er blevet udelukket fra det sidste udbud, og den opfylder således ikke effektivitetsprincippet (jf. dom *Costa og Cifone*, EU:C:2012:80, præmis 53).

- 40 Det følger heraf, at en national lovgivning for at være i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet ikke må tildele de eksisterende erhvervsdrivende »supplerende« konkurrencemæssige fordele i forhold til nye koncessionshavere.
- 41 Hvad angår overholdelsen af ligebehandlingsprincippet bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser ifølge den forelæggende ret ikke længere savner klarhed, omfatter samtlige deltagere, herunder de tidligere koncessionshavere, og ligeledes finder anvendelse på de allerede eksisterende koncessioner uden at tildele de eksisterende koncessionshavere »supplerende« konkurrencemæssige fordele. Selv om det ganske vist er korrekt, at denne opfattelse ikke deles af sagsøgerne i hovedsagen, bemærkes i denne henseende, at det inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse hverken tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af de nationale bestemmelser eller at afgøre, om den af den forelæggende ret anlagte fortolkning er korrekt (jf. bl.a. dom *Angelidaki m.fl.*, C-378/07 – C-380/07, EU:C:2009:250, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Der skal desuden tages hensyn til den omstændighed, at sagsøgerne i hovedsagen, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, i næsten 15 år har udøvet virksomhed på italiensk område gennem CTD'er uden at være i besiddelse af nogen koncession og uden polititilladelse, således at de ikke reelt kan anses for »nye aktører på markedet«.
- 43 Hvad angår effektivitetsprincippet skal det, stadig ifølge den forelæggende ret, præciseres, at selv om de nye koncessioner har en kortere varighed end de tidligere tildelte, er de imidlertid også billigere og mindre økonomisk bindende for den vordende koncessionshaver.
- 44 Det fremgår således, at overholdelsen af ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet er sikret i tvisten i hovedsagen.

Om begrundelsen for en restriktion for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder

- 45 Det fremgår af fast retspraksis, at enhver foranstaltning, der er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, eller som gør denne udøvelse mindre tiltrækkende, skal anses for en restriktion for etableringsfriheden og/eller den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. bl.a. dom *Duomo Gpa m.fl.*, sag C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 En medlemsstats lovgivning, såsom den i hovedsagen omhandlede, der gør udøvelse af økonomisk virksomhed betinget af opnåelse af en koncession, og som fastsætter forskellige tilfælde af fortabelse af retten til koncessionen, udgør derfor en hindring for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF således sikrede friheder (jf. dom *Costa og Cifone*, EU:C:2012:80, præmis 70).
- 47 Det skal imidlertid undersøges, om en sådan restriktion kan tillades som fravigelser, der er begrundet med henvisning til hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF – som i medfør af artikel 62 TEUF også finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser – eller under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (dom *Digibet og Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

- 48 Restriktioner for hasardspillevirksomhed kan således efter fast retspraksis være begrundet i tvingende almene hensyn såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitament for borgerne til overdrevent spilleforbrug (dom Digibet og Albers, EU:C:2014:1756, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Hvad desuden angår den italienske hasardspilslovgivning har Domstolen fastslået, at formålet vedrørende bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil kan begrunde de restriktioner for grundlæggende friheder, som følger af denne lovgivning (jf. dom Biasci m.fl., C-660/11 og C-8/12, EU:C:2013:550, præmis 23).
- 50 Hvad i den foreliggende sag angår kvalificeringen som »tvingende alment hensyn« af den begrundelse, som de nationale myndigheder har anført med henblik på at begrunde de nye koncessioners kortere varighed, dvs. »en omorganisering af koncessionssystemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet«, er det korrekt, at det fremgår af fast retspraksis, at rent forvaltningsmæssige hensyn ikke kan begrunde, at en medlemsstat fraviger de EU-retlige regler. Dette princip gælder så meget desto mere, når den pågældende fravigelse medfører, at udøvelsen af en af de grundlæggende rettigheder, som udspringer af EU-retten, udelukkes eller begrænses (jf. dom Arblade m.fl., C-369/96 og C-376/96, EU:C:1999:575, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Imidlertid bør den særlige karakter af bestemmelserne vedrørende hasardspil, som er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle, fremhæves. Så længe området ikke er harmoniseret på EU-plan, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesser, idet fastlæggelsen af de mål, som den nationale lovgivning faktisk forfølger, inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF, henhører under den forelæggende rets kompetence (dom Digibet og Albers, EU:C:2014:1756, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 På dette særlige område råder de nationale myndigheder derfor over et vidt skøn for så vidt angår fastsættelsen af de krav, som beskyttelsen af forbrugerne og samfundsordenen medfører, og det tilkommer, for så vidt som betingelserne ifølge Domstolens praksis i øvrigt er opfyldt, hver medlemsstat at vurdere, om det inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, er nødvendigt helt eller delvist at forbyde aktiviteter inden for spil og væddemål, eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger (jf. dom Digibet og Albers, EU:C:2014:1756, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det følger heraf, at omorganiseringen af koncessionssystemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne, ved at fastsætte en kortere varighed for de nye koncessioner i forhold til de tidligere tildelte koncessioner, i denne særlige sammenhæng kan bidrage til en sammenhængende forfølgelse af de legitime mål om nedbringelse af spillemulighederne eller bekæmpelse af den til disse spil knyttede kriminalitet og ligeledes kan opfylde de krævede betingelser om proportionalitet.
- 54 Hvis det i fremtiden viser sig, at de nationale myndigheder ønsker at nedbringe antallet af tildelte koncessioner eller at udøve en strengere kontrol med aktiviteterne på hasardspilsområdet, vil sådanne foranstaltninger være lettere, såfremt samtlige koncessioner er blevet tildelt for den samme periode og udløber samtidig.
- 55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver afholdelse af et nyt udbud af koncessioner med en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner ved hjælp af en omorganisering af systemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne.

Sagens omkostninger

- ⁵⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver afholdelse af et nyt udbud af koncessioner med en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner ved hjælp af en omorganisering af systemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne.

Underskrifter