



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

28. januar 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 49 TEUF og 56 TEUF — etableringsfrihed — fri udveksling af tjenesteydelser — hasardspil — dom fra Domstolen, hvorved det blev fastslået, at den nationale lovgivning om koncessioner på indsamling af væddemål var uforenelig med EU-retten — omstrukturering af systemet gennem et nyt udbud — vederlagsfri overdragelse af anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemålene — restriktion — tvingende almene hensyn — proportionalitet«

I sag C-375/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Frosinone (retten i Frosinone, Italien) ved afgørelse af 9. juli 2014, indgået til Domstolen den 6. august 2014, i straffesagen mod

Rosanna Laezza,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, M. Ilešič, som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne A. Arabadžiev, C. Toader (refererende dommer), E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. september 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Rosanna Laezza ved avvocati D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro og M. Mura
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato P. Marrone og S. Fiorentino
- den belgiske regering ved J. Van Holm, L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advocaten P. Vlaeminck, B. Van Vooren og R. Verbeke
- Europa-Kommissionen ved E. Montaguti og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. november 2015,

* Processprog: italiensk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod Rosanna Laezza for overtrædelse af den italienske lovgivning om indsamling af væddemål.

Retsforskrifter

- 3 Artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekret nr. 16 af 2. marts 2012 om hastebestemmelser vedrørende skattemæssig forenkling, forbedring af effektiviteten og skærpelse af overvågningsprocedurerne (decreto-legge – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) (GURI nr. 52 af 2.3.2012), som efter ændringer er blevet ophøjet til lov ved lov nr. 44 af 26. april 2012 (almindeligt tillæg til GURI nr. 99 af 28.4.2012, herefter »lovdekretet af 2012«), 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 fastslåede principper i Den Europæiske Unions Domstols dom af 16. februar 2012 [Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80)]. Med henblik herpå skal det selvstændige organ, der administrerer statslige monopoler [(nu Agenzia delle dogane e dei Monopoli, herefter »ADM«)], 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 eller 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 finansiel kapacitet, som er angivet af [ADM], henset til de bestemmelser på området, der er fastsat i lov nr. 220 af 13. december 2010 [vedrørende bestemmelser om fastsættelsen af det årlige og flerårige statsbudget (lov om stabilitet 2011) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)) (almindeligt tillæg til GURI nr. 297 af 21.12.2010), som ændret ved lov nr. 111 af 15. juli 2011 (herefter »lov om stabilitet 2011«)], og i lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011, som efter ændringer er blevet ophøjet til lov ved lov nr. 111 af 15. juli 2011.
- 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 Den Europæiske Unions Domstols dom af 16. februar 2012, 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) Sikkerhedsstilling i henhold til bestemmelserne i artikel 24 i lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011, som efter ændringer er blevet ophøjet til lov ved lov nr. 111 af 15. juli 2011.

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. [...]«

- 4 På grundlag af de ovenfor nævnte bestemmelser i lovdekretet af 2012 blev der tildelt tilladelser med en varighed af 40 måneder, mens de koncessioner, der var blevet udstedt tidligere, havde en varighed på mellem ni og tolv år.
- 5 Artikel 1, stk. 77, i lov om stabilitet 2011 har følgende ordlyd:
»Med henblik på at sikre en korrekt afvejning af offentlige og private interesser i forbindelse med tilrettelæggelsen og forvaltningen af offentlige spil, og under hensyntagen til statens monopol på området for spil [...] samt til de for denne sektor gældende principper for konkurrencedygtig udvælgelse, herunder i Den Europæiske Union, og ved at styrke grundlaget for en forbedret og effektiv indsats med henblik på bekæmpelse af udbredelsen af ulovligt spil i Italien, beskyttelsen af hensynet til forbrugere og navnlig mindreårige, den offentlige orden samt bekæmpelsen af mindreåriges spil og opklaring af organiseret kriminalitet i spillesektoren [...] træffer [ADM] straks foranstaltninger med henblik på at udforme en standardaftale, der giver adgang til koncessioner på udøvelse og indsamling af offentlige spil, som ikke er distancespil, og som under alle omstændigheder kræver et fysisk netværk.«
- 6 Det fremgår af artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 26, i lov om stabilitet 2011, at det er obligatorisk, at koncessionskontrakten indeholder en klausul, der foreskriver, at »vederlagsfri overdragelse eller overdragelse af infrastrukturnettet for forvaltning og indsamling af spil til [ADM] på tidspunktet for udløbet af koncessionen, [...] udelukkende [kan] finde sted efter sidstnævntes forudgående anmodning, som skal fremsendes mindst seks måneder før, nævnte koncession udløber, eller fremsættes ved en afgørelse om tilbagekaldelse eller fortabelse af koncessionen«.
- 7 Det koncessionsaftaleudkast, der blev vedlagt det i løbet af 2012 afholdte udbud (herefter »aftaleudkastet«), fastsætter grundene til tilbagekaldelse og fortabelse af koncessionerne.
- 8 Det fremgår således af aftaleudkastets artikel 23, stk. 2, litra a), e) og k), at tilbagekaldelse eller fortabelse navnlig kan ske i de tilfælde, hvor overtrædelser, som [ADM] anser for at være egnede til at bevise koncessionshaverens manglende pålidelighed, professionalisme og hæderlighed, bringes for en domstol, i de tilfælde, hvor tilrettelæggelse, udøvelse og indsamling af offentlige spil sker efter regler og teknikker, som afviger fra det, der er foreskrevet i den gældende lovgivning, og i de gældende administrative forskrifter og aftaler, og i de tilfælde, hvor kompetente organer har fastslået, at regler vedrørende uautoriserede væddemål og spil er overtrådt.

9 Aftaleudkastets artikel 25 fastsætter:

»1. Koncessionshaveren er efter udtrykkelig anmodning fra ADM og efter den i aftalen fastsatte periode forpligtet til – såfremt aktiviteten ophører ved udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse – vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, og idet aktiverne ikke må være behæftet med pant og andre krav fra tredjemand, i overensstemmelse med de i de efterfølgende stykker fastsatte procedurer, til ADM eller en af ADM på baggrund af udbudsprocedurer udpeget koncessionshaver.

2. De aktiver, der er genstand for overdragelsen, opføres på inventarlisten med senere ændringer i henhold til artikel 5, stk. 1, litra e).

3. Overdragelser – som finder sted efter en kontradiktorisk procedure mellem ADM og koncessionshaveren ved udarbejdelsen af særlige protokoller – indledes i halvåret forud for udløbet af aftalens varighed, således at kravet om ikke at påvirke systemets funktion sikres også under denne periode, idet aktiverne skal kunne overdrages til ADM på en måde, der sikrer kontinuiteten i funktionen af det elektroniske net. Koncessionshaveren bærer udgifterne i forbindelse med den eventuelle fysiske flytning af apparater, anlæg og øvrige dele af nettet.

[...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Stanley International Betting Ltd, som er et selskab registreret i Det Forenede Kongerige, og dets maltesiske datterselskab, Stanleybet Malta Ltd, udøver virksomhed i Italien på området for indsamling af væddemål gennem spillesteder benævnt »centri di trasmissione di dati« (dataoverførselscentre, herefter »CTD«). Indehaverne af CTD'erne har i de sidste ca. 15 år udøvet deres virksomhed i Italien på grundlag af en fuldmagtskontrakt uden at besidde en koncession eller polititilladelse.
- 11 Da det i forbindelse med en kontrol, som told- og afgiftspolitiet (Guardia di Finanza) i Frosinone (Italien) foretog den 5. juni 2014 i lokalerne til et CTD, der var drevet af Rosanna Laezza, og som var tilknyttet Stanleybet Malta Ltd, blev konstateret, at der i dette center blev udøvet virksomhed med indsamling af væddemål uden tilladelse, blev dele af det computerudstyr, der blev anvendt til modtagelse og videresendelse af disse væddemål, beslaglagt.
- 12 Ved afgørelse af 10. juni 2014 godkendte forundersøgelingsdommeren ved Tribunale di Cassino (retten i Cassino) denne beslaglæggelse og traf afgørelse om arrest i det nævnte udstyr.
- 13 Rosanna Laezza har anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af denne afgørelse. I forbindelse med denne påstand har hun ligeledes henvist til det søgsmål, som selskaberne i Stanley-koncernen, hvortil det af hende drevne CTD er tilknyttet, havde anlagt til prøvelse af det udbud vedrørende koncessioner på hasardspil i Italien, der var blevet afholdt på grundlag af artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekretet af 2012, idet hun har gjort gældende, at udbuddet er udtryk for forskelsbehandling
- 14 Den forelæggende ret har bemærket, at Consiglio di Stato (Italiens øverste domstol i forvaltningsretlige sager) allerede har forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål, der bl.a. vedrørte den kortere varighed af de nye koncessioner i forhold til de tidligere koncessioner, i den sag, der gav anledning til dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), men den forelæggende ret er af den opfattelse, at EU-retten ikke er til hinder for den nationale bestemmelse, som fastsætter denne varighed.

- 15 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at aftaleudkastets artikel 25 foreskriver den forpligtelse, som koncessionshaveren pålægges, til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, der udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, når aktiviteten ophører som følge af udløbet af koncessionen eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse.
- 16 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at selv om eksistensen af en sådan bestemmelse, der er uden lovmæssigt fortilfælde i Italien, eventuelt kan begrundes i en sanktionslogik i det tilfælde, hvor aktivitetens ophør følger af en afgørelse om fortabelse eller tilbagekaldelse af koncessionen, synes bestemmelsen særligt ufordelagtig, når aktivitetens ophør alene sker som følge af udløbet af koncessionens varighed. Hertil kommer koncessionshaverens forpligtelse til at bære samtlige udgifter i forbindelse med denne vederlagsfrie overdragelse.
- 17 Den forelæggende ret er ikke overbevist om, at en sådan forskelsbehandling mellem de tidligere og de nye koncessionshavere kan begrundes i et tvingende alment hensyn.
- 18 På denne baggrund har Tribunale di Frosinone (retten i Frosinone) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 49 [TEUF] ff. og artikel 56 [TEUF] ff. ifølge den fortolkning, som Den Europæiske Unions Domstol har anlagt heraf i dom [Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80)], fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter en forpligtelse til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, såfremt aktiviteten ophører ved udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 19 Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter koncessionshaveren – i forbindelse med ophøret af aktiviteten som følge af udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse – pålægges vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål.
- 20 Det skal indledningsvis fremhæves, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 27 og 28 i forslaget til afgørelse, at den foreliggende sag alene vedrører spørgsmålet, om aftaleudkastets artikel 25 er forenelig med EU-retten, og den kan derfor ikke anses for at have til formål at rejse tvivl om den nye koncessionsordning, der blev indført i Italien i løbet af 2012 på området for hasardspil, som helhed.

Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for de grundlæggede friheder, der er sikret ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF

- 21 Det bemærkes for det første, 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 (dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

- 22 Domstolen har allerede fastslået, at en medlemsstats lovgivning, der gør udøvelse af økonomisk virksomhed betinget af opnåelse af en koncession, og som fastsætter forskellige tilfælde af fortabelse af retten til koncessionen, udgør en hindring for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF således sikrede friheder (dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 I det foreliggende tilfælde, og således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 62 og 63 i forslaget til afgørelse, kan en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter koncessionshaveren pålægges vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af udstyr til indsamling af væddemål i forbindelse med ophøret af aktiviteten, herunder i det tilfælde, hvor denne overdragelse alene sker som følge af udløbet af koncessionens varighed, gøre udøvelsen af denne aktivitet mindre tiltrækkende. Risikoen for, at en virksomhed skal overdrage anvendelsen af egne aktiver uden at blive økonomisk kompenseret, kan nemlig hindre den i at generere afkast på sin investering.
- 24 Det må derfor fastslås, at den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse udgør en restriktion for de friheder, der er sikret ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

Det anførte om, at restriktionen for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder er udtryk for forskelsbehandling

- 25 For det andet bemærkes, at selv om Domstolen allerede nærmere har angivet en række tvingende almene hensyn, der kan påberåbes som begrundelse for en hindring for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, kan disse formål ikke påberåbes for at begrunde restriktioner, som finder anvendelse på en måde, som er udtryk for forskelsbehandling (jf. i denne retning dom Blanco og Fabretti, C-344/13 og C-367/13, EU:C:2014:2311, præmis 37).
- 26 Såfremt den i hovedsagen omhandlede restriktive bestemmelse er udtryk for forskelsbehandling, kan den nemlig kun tillades, for så vidt som den er begrundet i hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF, og som hverken omfatter bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil eller den i det foreliggende tilfælde påberåbte kontinuitet i den lovlige indsamling af væddemål (jf. analogt dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 I denne henseende har Rosanna Laezza gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse er udtryk for forskelsbehandling, idet den indfører en forskellig behandling af på den ene side de erhvervsdrivende, der har opnået en koncession i forbindelse med det udbud, som blev afholdt på grundlag af artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekretet af 2012, og på den anden side de erhvervsdrivende, der havde opnået en koncession i forbindelse med tidligere udbud, idet de sidstnævnte blev indrømmet en længere periode til afskrivning af de aktiver, der anvendes til virksomheden med indsamling af væddemål, inden de ved udløbet af koncessionen pålægges den eventuelle forpligtelse til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af disse aktiver.
- 28 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 66 og 67 i forslaget til afgørelse, synes det imidlertid at fremgå af de oplysninger, der er forelagt Domstolen, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse finder anvendelse uden forskel for samtlige de erhvervsdrivende, som deltog i det udbud, der blev afholdt i løbet af 2012 på grundlag af artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekretet af 2012, uanset hvor de er etableret.
- 29 Den omstændighed, at de italienske myndigheder på et bestemt tidspunkt besluttede at ændre de betingelser, hvorunder samtlige godkendte erhvervsdrivende udøver deres virksomhed med indsamling af væddemål i Italien, synes således ikke relevant ved bedømmelsen af, om den i hovedsagen omhandlede bestemmelse eventuelt er udtryk for forskelsbehandling.

- 30 Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret at efterprøve, om den nævnte bestemmelse er udtryk for forskelsbehandling, efter at have foretaget en samlet analyse af samtlige omstændigheder omkring den nye udbudsprocedure.

Begrundelsen for restriktionen for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder

- 31 Det skal for det tredje undersøges, om den restriktion for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, som udgøres af den i hovedsagen omhandlede bestemmelse, kan tillades som en fravigelse, 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 om den, såfremt den forelæggende ret konstaterer, at denne bestemmelse anvendes på en måde, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, kan begrundes i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dom Digibet og Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis), såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamentet for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spil (dom HIT og HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 I denne henseende har Domstolen for så vidt angår den italienske hasardspilslovgivning fastslået, at formålet vedrørende bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil kan begrunde de restriktioner for grundlæggende friheder, som følger af denne lovgivning (jf. i denne retning dom Biasci m.fl., C-660/11 og C-8/12, EU:C:2013:550, præmis 23).
- 33 I det foreliggende tilfælde har den italienske regering gjort gældende, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse for så vidt angår formålet om bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil er begrundet i ønsket om at sikre kontinuiteten i den lovlige indsamling af væddemål med henblik på at dæmme op for, at ulovlig virksomhed udvikler sig sideløbende.
- 34 Et sådant formål kan udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde en restriktion for de grundlæggende friheder som den i hovedsagen omhandlede.
- 35 Fastlæggelsen af de formål, som den nævnte bestemmelse faktisk forfølger, henhører under alle omstændigheder under den forelæggende rets kompetence (jf. i denne retning dom Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 47).

Forholdsmæssigheden af restriktionen for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder

- 36 Det skal for det fjerde undersøges, om den i hovedsagen omhandlede restriktion er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål, idet en sådan restriktiv national lovgivning kun opfylder denne betingelse, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå formålet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom HIT og HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 I denne henseende bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret under hensyntagen til Domstolens anvisninger at efterprøve, i forbindelse med en samlet vurdering af omstændighederne omkring tildelingen af de nye koncessioner, om den i hovedsagen omhandlede restriktion opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, for så vidt angår deres proportionalitet (jf. i denne retning dom Digibet og Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Hvad angår spørgsmålet, om den i hovedsagen omhandlede restriktion er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte formål, skal den forelæggende ret bl.a. efterprøve, således som generaladvokaten har anført i punkt 91-93 i forslaget til afgørelse, om den omstændighed, hvorefter den til ADM eller en anden koncessionshaver vederlagsfrie overdragelse af anvendelsen af de

materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemålene, ikke pålægges systematisk, men alene sker »efter udtrykkelig anmodning fra ADM«, kan påvirke den i hovedsagen omhandlede bestemmelses egnethed til at opnå det forfulgte formål.

- 39 Hvad angår spørgsmålet, om denne bestemmelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte formål, kan det ikke udelukkes, at den vederlagsfrie overdragelse af anvendelsen af de materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemålene, til ADM eller en anden koncessionshaver er forholdsmæssig i det tilfælde, hvor den pågældende koncessionskontrakt fortabes eller tilbagekaldes som led i en sanktion.
- 40 Som anført af generaladvokaten i punkt 88 i forslaget til afgørelse, er dette derimod ikke nødvendigvis tilfældet, når aktiviteten alene ophører som følge af koncessionens udløb.
- 41 I den situation, hvor en koncessionskontrakt, der er indgået for en betydeligt kortere varighed end varigheden af de kontrakter, som blev indgået inden vedtagelsen af lovdekretet af 2012, udløber naturligt, synes den vederlagsfrie karakter af en sådan tvungen overdragelse nemlig at gå imod kravet om proportionalitet, navnlig når formålet om kontinuitet i den lovlige indsamling af væddemål kan opnås gennem mindre indgribende foranstaltninger såsom den tvungne overdragelse af de pågældende aktiver, men mod et vederlag svarende til markedsprisen.
- 42 Som generaladvokaten har anført i punkt 96 og 97 i forslaget til afgørelse, tilkommer det den forelæggende ret under efterprøvelsen af, om den i hovedsagen omhandlede bestemmelse er forholdsmæssig, ligeledes at tage hensyn til handelsværdien af de aktiver, der har været genstand for den tvungne overdragelse.
- 43 Opmærksomheden henledes desuden på den tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, som den i hovedsagen omhandlede bestemmelses manglende gennemsigtighed kan medføre. Denne bestemmelse, der fastsætter, at den vederlagsfrie overdragelse af anvendelsen af de aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemålene, ikke sker systematisk, men alene »efter udtrykkelig anmodning fra ADM«, præciserer således ikke de betingelser og den fremgangsmåde, i henhold til hvilke en sådan udtrykkelig anmodning skal fremsættes. Betingelserne og fremgangsmåden i forbindelse med et udbud som det i hovedsagen omhandlede skal imidlertid være formuleret klart, præcist og utvetydigt (jf. i denne retning dom *Costa og Cifone*, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 92 og domskonklusionen).
- 44 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en restriktiv national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter koncessionshaveren i forbindelse med ophøret af aktiviteten som følge af udløbet af koncessionens varighed pålægges vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, såfremt denne restriktion går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der faktisk forfølges med denne bestemmelse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Sagens omkostninger

- 45 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 skal fortolkes således, at de er til hinder for en restriktiv national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter koncessionshaveren i forbindelse med ophøret af aktiviteten som følge af udløbet af koncessionens varighed pålægges vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, såfremt denne restriktion går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der faktisk forfølges med denne bestemmelse, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Underskrifter