



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

20. december 2017*

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser, etableringsfrihed, fri bevægelighed for kapital og frihed til at oprette og drive egen virksomhed – restriktioner – tildeling af nye koncessioner på fjernadministration af spil – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – forfatningsdomstols dom – national rets pligt til at forelægge Domstolen et spørgsmål«

I sag C-322/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 4. februar 2016, indgået til Domstolen den 7. juni 2016, i sagen:

Global Starnet Ltd

mod

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. april 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Global Starnet Ltd ved avvocati B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti og A. Scuderi,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og P.G. Marrone,

* Processprog: italiensk.

- den belgiske regering ved M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af advokaten P. Vlaemminck og R. Verbeke,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho og P. de Sousa Inês, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Malferrari og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. juni 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 26 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF og 267 TEUF, af artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og af det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 2 Anmodningen er indgivet i forbindelse med en sag mellem Global Starnet Ltd på den ene side og Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) og Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (det selvstændige organ for statslige monopoler, Italien, herefter »AAMS«) på den anden side vedrørende fastsættelse af de betingelser, der finder anvendelse på online-administration af spil på spilleautomater og underholdningsapparater, og udbudsbekendtgørelsen om tildeling af koncessionen vedrørende oprettelsen og driften af nettet for online-administration af spil på sådanne maskiner.

Retsforskrifter

- 3 Artikel 1, stk. 78, litra b), i legge n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (lov nr. 220 om bestemmelser for opstilling af statens årlige og flerårige budget (stabilitetsloven af 2011)), af 13. december 2010 (almindeligt tillæg til GURI nr. 297 af 21.12.2010, herefter »lov nr. 220/2010«), fastsætter følgende:

»[...]

- 4) I hele koncessionsperioden skal gældssætningen holdes inden for grænserne af en sats [...], som ikke overstiger den værdi, der er fastsat i økonomi- og finansministeriets dekret.

[...]

- 8) Transaktioner, som medfører en subjektiv ændring af koncessionshaveren, er betinget af AAMS' forudgående tilladelse, da koncessionen ellers fortabes. Ved subjektiv ændring af koncessionshaveren forstås enhver transaktion, der er gennemført af koncessionshaveren ved fusion, spaltning, overførsel af virksomhed, ændring af hjemsted eller formål, selskabets opløsning, dog med undtagelse af salgstransaktioner eller koncessionshaverens salg af aktier på et reguleret marked.
- 9) Transaktioner, som indebærer en overførsel af andele, herunder andele, som giver kontrol, og som koncessionshaveren er indehaver af, og som i løbet af det regnskabsår hvor transaktionen er udført, kan medføre en forringelse af soliditetsindekset som fastsat i økonomi- og finansministeriets dekret,

er betinget af AAMS' forudgående tilladelse, med forbehold af koncessionshaverens forpligtelse til i sådanne tilfælde at genoprette det førnævnte indeks ved en kapitalforhøjelse eller andre transaktioner eller instrumenter med henblik på at genoprette dette indeks inden seks måneder fra den dato, hvor regnskaberne blev godkendt, da koncessionen ellers fortabes.

[...]

17) Udbyttet af de aktiviteter, som er nævnt i nr. 6, kan kun med AAMS' forudgående tilladelse anvendes til andre formål end investeringer med tilknytning til de af koncessionen omfattede aktiviteter.

[...]

23) Der fastsættes sanktioner i form af bødestraf for en overtrædelse af de kontraktvilkår, som giver adgang til koncessionen, og som kan tilregnes koncessionshaveren, selv i form af en uforsætlig overtrædelse. Sanktionerne gradueres i forhold til overtrædelsens grovhed i overensstemmelse med principperne om sanktioners proportionalitet og effektivitet.

[...]

25) En koncessionshaver, som ophører med sin virksomhed ved udløbet af koncessionen, skal opretholde den almindelige administration af de driftsaktiviteter og de aktiviteter til indsamling af spilleindsatser, som er genstand for koncessionen, frem til overførslen af administrationen og driften til den nye koncessionshaver.

[...]«

4 I medfør af denne lovs artikel 1, stk. 79, er indehavere af koncessioner på driften af offentlige spil i fysiske butikker forpligtet til at underskrive et tillæg til koncessionskontrakten med henblik på at bringe denne kontrakt i overensstemmelse med de i ovenstående præmis nævnte lovs bestemmelser.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

5 AAMS tildelte koncessionen på iværksættelse og operationel drift af nettet for online-administration af lovlige spil på spilleautomater og underholdningsmaskiner, som er forbundet hertil, til Global Starnet på baggrund af en bestemmelse, der fastsætter tildelingen af denne form for koncessioner til koncessionshavere, som allerede er indehavere en koncession, som Global Starnet er en del af, uden om de udvælgelsesprocedurer, der er fastsat for de andre spiludbydere.

6 De betingelser, der kræves for at opnå koncession på organisering og administration af offentlige spil, blev ved lov nr. 220/2010 ændret således, at disse betingelser er mindre gunstige for Global Starnet. I medfør af denne lov vedtog AAMS dekretet om fastsættelse af de betingelser, der finder anvendelse for online-administration af spil på spilleautomater og underholdningsapparater, og udbudsbekendtgørelsen om tildeling af koncessionen vedrørende oprettelsen og driften af nettet for online-administration af spil på sådanne maskiner.

7 Global Starnet anlagde sag til prøvelse af disse to forvaltningsakter ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien).

8 Idet denne ret ikke gav Global Starnet medhold, har Global Starnet iværksat appel til prøvelse heraf ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) og har for det første gjort gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat, idet lov nr. 220/2010 tillod en indførelse af betingelser for udøvelse af virksomhed som koncessionshaveren

hvad angår organisering og administration af offentlige spil, hvilket ændrer den eksisterende koncessionskontrakt væsentligt. Dernæst har Global Starnet gjort gældende, at ligebehandlingsprincippet er blevet overtrådt, for så vidt som selskabet befinder sig i en mindre gunstig situation i forhold til nye konkurrenter, som ikke er gældsatsat, og at denne lov er uforenelig med de EU-retlige principper, som pålægger afskaffelse af alle hindringer for udviklingen af varernes frie bevægelighed og for den frie udveksling af tjenesteydelser. Endelig har Global Starnet gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser i lov nr. 220/2010 er forfatningsstridige, i det omfang de er i modstrid med friheden til at oprette og drive egen virksomhed, og at udbudsbekendtgørelsen om tildeling af koncessionen vedrørende oprettelsen og driften af nettet for online-administration af spil på spilleautomater og underholdningsmaskiner er ulovlig, eftersom den kan føre til Global Starnets udelukkelse fra proceduren for tildeling af kontrakter.

- 9 Den 2. september 2013 gav Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) Global Starnet delvist medhold i sin dom, som ikke var endelig. Den fastslog bl.a., at dette selskab havde været tvunget til at deltage i den nye udvælgelsesprocedure, selv om en udvælgelsesprocedure for de koncessionshavere, der allerede er indehavere en koncession, i medfør af den lovgivning, som var gældende på datoen for koncessionskontrakten, og som selskabet var omfattet af, ikke var nødvendig, og at selskabet uretmæssigt var blevet pålagt en mindre gunstig kontrakt, eftersom det havde foretaget en investering ved at støtte sig på den omstændighed, at den oprindelige koncession problemfrit ville fortsætte, samtidig med, at nye konkurrenter ville få adgang.
- 10 På initiativ af den forelæggende ret, som har rejst spørgsmålet om forfatningsmæssigheden af artikel 1, stk. 79, i lov nr. 220/2010, fastslog Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) i sin dom nr. 56/2015 af 31. marts 2015, at princippet om den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er værdier, der er beskyttet af den italienske forfatning, men ikke i absolutte termer eller helt uden afvigelser. Hvad angår koncessioner på offentlige tjenesteydelser fastslog denne ret, at muligheden for en offentlig intervention, der fører til en ændring af de oprindelige betingelser, skal betragtes som iboende i kontraktforholdet for koncessionen fra dets begyndelse, hvilket så meget desto mere er sandsynligt på et så følsomt område som området for offentlige spil, der fortjener en særlig og uafbrudt opmærksomhed fra den nationale lovgivers side. Således er hverken de nævnte værdier eller friheden til at drive virksomhed blevet tilsidesat. Endvidere udgør de begrænsninger, som er fastsat i de omhandlede bestemmelser, i denne sag en minimumsforanstaltning til genoprettelse af princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende, som er fuldt ud begrundet i situationen for den person, som allerede er indehaver af en koncession, der opnår en fordel, i det omfang denne ikke har skullet deltage i den nye udvælgelsesprocedure. Endvidere er de omhandlede bestemmelser således hverken åbenbart usammenhængende i forhold til de formål, der er fastsat af den nationale lovgiver, eller uforholdsmæssige i forhold til indholdet og karakteren af kontraktforholdet for koncessionen og medfører ikke yderligere urimelige byrder. Endelig fastslog Corte costituzionale (forfatningsdomstol), at det hævdede tab af hele eller en del af den investerede kapital i værste fald blot udgør en indirekte konsekvens af de krav til administration, som de anfægtede bestemmelser pålægger, og falder som sådan uden for beskyttelsesområdet for retten til erstatning.
- 11 På baggrund af denne dom fra Corte costituzionale (forfatningsdomstol), der undersøgte artikel 1, stk. 79, i lov nr. 220/2010 i lyset af den italienske forfatning, hvis indhold ifølge den forelæggende ret i det væsentlige svarer til de tilsvarende regler i traktaten, har denne ret fundet det nødvendigt at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.
- 12 Under disse omstændigheder har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) [Principalt], [k]an artikel 267, stk. 3, TEUF fortolkes således, at en national ret, der pådømmer en sag i sidste instans, ikke har en ubetinget pligt til at anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, såfremt Corte costituzionale (forfatningsdomstol) under samme sag har vurderet de nationale bestemmelsers overensstemmelse

med forfatningen i det væsentlige ved at benytte de samme lovgivningsmæssige parametre, som Domstolen anmodes om at fortolke, selv om de formelt er forskellige, idet de er omfattet af forfatningens bestemmelser og ikke af de europæiske traktater?

- 2) Subsidiært, såfremt det foregående spørgsmål om fortolkning af artikel 267, stk. 3, TEUF besvares med, at den præjudicielle forelæggelse er obligatorisk: Er bestemmelserne og principperne i artikel [26 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF] og artikel 16 i [chartret om grundlæggende rettigheder] samt det almindelige princip om den berettigede forventning (der »er et af Unionens grundprincipper«, som fastslået af Domstolen i dom af 14.3.2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11 [EU:C:2013:169]) til hinder for vedtagelse og anvendelse af nationale bestemmelser [artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 4, 8, 9, 17, 23 og 25, i lov nr. 220/2010], hvorefter selv personer, som allerede var indehavere af en koncession, på området for elektronisk administration af lovlige spil skal opfylde yderligere krav og forpligtelser, der er indført ved et tillæg til den eksisterende koncessionsaftale (og uden at der er indrømmet en frist for progressiv tilpasning)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 13 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 267, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den nationale ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, ikke er forpligtet til anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, såfremt den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol inden for rammerne af den samme nationale sag har vurderet forfatningsmæssigheden af nationale regler med hensyn til bestemmelser, der har et indhold svarende til indholdet af reglerne i EU-retten.
- 14 Indledningsvis skal det bemærkes, at den forelæggende ret, inden sagen blev forelagt Domstolen, havde rejst et spørgsmål for Corte costituzionale (forfatningsdomstol) om forfatningsmæssigheden af de bestemmelser i den nationale ret, som også er genstand for det andet præjudicielle spørgsmål. Som svar på dette spørgsmål udtalte Corte costituzionale (forfatningsdomstol) sig ikke om, hvorvidt disse bestemmelser var i overensstemmelse med EU-retten, men om de var i overensstemmelse med bestemmelser i den italienske forfatning, som ifølge den forelæggende rets opfattelse i det væsentlige svarer til artikel 26 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF og artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder samt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Formaliteten

- 15 Den italienske regering har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den har påberåbt sig følgende argumenter.
- 16 For det første har den nationale ret, som træffer afgørelse i sidste instans, pligt til forudgående at vurdere spørgsmålet for at undgå, at der sker misbrug heraf fra parternes side. For det andet har den nationale ret ingen grund til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt denne skal efterkomme Corte costituzionale (forfatningsdomstol) fortolkning, eftersom domme fra denne domstol, der afviser spørgsmål om forfatningsmæssighed, ikke er bindende for den nationale domstol. For det tredje har den forelæggende ret – eftersom den er af den opfattelse, at spørgsmålet om den nationale lovgivnings forfatningsmæssighed var relevant for at løse tvisten, og derfor har forelagt spørgsmålene for Corte costituzionale (forfatningsdomstol) – fastslået, at de anfægtede nationale regler var i overensstemmelse med EU-retten. For det fjerde er det første spørgsmål udelukkende hypotetisk og skal derfor afvises, idet den forelæggende ret skulle have forelagt Corte costituzionale (forfatningsdomstol) et spørgsmål om den eventuelle modstrid mellem de i hovedsagen omhandlede regler og EU-retten, inden Domstolen forelægges et sådant spørgsmål.

- 17 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, som den forelægger Domstolen. Når det forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske eller retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 7.7.2016, *Muladi*, C-447/15, EU:C:2016:533, præmis 33).
- 18 I det foreliggende tilfælde fremgår det således ikke, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter.
- 19 Endvidere er spørgsmålet om, hvorvidt den forelæggende ret er bundet af Corte costituzionale (forfatningsdomstol) fortolkning af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, eller om den skulle have forelagt den sidstnævnte et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, henset til den ovennævnte retspraksis, uden betydning for at vurdere, om det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 20 Heraf følger, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 21 Det skal bemærkes, at en national ret, som behandler en tvist, der berører EU-retten, og som finder, at en national bestemmelse ikke blot er i strid med EU-retten, men også er forfatningsstridig, ikke er afskåret fra eller fritaget for den i artikel 267 TEUF foreskrevne mulighed for eller forpligtelse til at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten på grund af den omstændighed, at retten efter denne konstatering af, at en national retsregel er forfatningsstridig, har pligt til at forelægge sagen for en forfatningsdomstol. Således ville EU-rettens gennemslagskraft blive bragt i fare, såfremt en ordning med forelæggelsespligt for forfatningsdomstolen kunne forhindre den nationale ret, som behandler en sag, i hvilken EU-retten har betydning, i at udnytte sin mulighed for i henhold til artikel 267 TEUF at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten, således at den nationale ret kan bedømme, hvorvidt en national retsforordning er forenelig med EU-retten (dom af 4.6.2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Domstolen har på baggrund af ovenstående betragtninger udledt, at samarbejdsordningen mellem Domstolen og de nationale retter, der er indført ved artikel 267 TEUF, og princippet om EU-rettens forrang kræver, at den nationale ret på ethvert tidspunkt under proceduren, som den finder passende, og selv efter en procedure om kontrol af forfatningsmæssighed, frit kan forelægge Domstolen ethvert præjudicielt spørgsmål, som den finder nødvendigt (dom af 4.6.2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 Det følger af ovenstående betragtninger, at EU-rettens virkning imidlertid ville blive bragt i fare, og den tilsigtede virkning af artikel 267 TEUF ville blive nedsat, hvis retten – på grund af en procedure med henblik på kontrol af forfatningsmæssighed – var forhindret i at forelægge præjudicielle spørgsmål for Domstolen og i øjeblikkeligt at anvende EU-retten i overensstemmelse med Domstolens afgørelse eller praksis (jf. i denne retning dom af 4.6.2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

- 24 Selv om det er korrekt, at den ved artikel 267 TEUF indførte procedure er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist, forholder det sig endvidere ikke desto mindre således, at når der ikke i den nationale ret er nogen adgang til retslig prøvelse af en national rets afgørelse, er denne sidstnævnte i princippet forpligtet til at indbringe en sag for Domstolen i overensstemmelse med artikel 267, stk. 3, TEUF, når der rejses et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten (jf. dom af 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, præmis 37).
- 25 Den omstændighed, at Corte costituzionale (forfatningsdomstol) udtalte sig om, hvorvidt de nationale bestemmelser, som også er genstand for det andet præjudicielle spørgsmål, er i overensstemmelse med bestemmelserne i den italienske forfatning, hvilke sidstnævnte bestemmelser den forelæggende ret anser for i det væsentlige at svare til artikel 26 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF og artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, har ingen indflydelse på forpligtelsen i artikel 267 TEUF til at forelægge Domstole spørgsmål vedrørende fortolkning af EU-retten.
- 26 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 267, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den nationale ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, i princippet er forpligtet til anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, selv om den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol inden for rammerne af den samme nationale sag har vurderet forfatningsmæssigheden af nationale regler med hensyn til bestemmelser, der har et indhold svarende til indholdet af reglerne i EU-retten.

Det andet spørgsmål

- 27 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 26 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF og artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder samt princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger personer, som allerede var indehavere af en koncession på online-administration af lovlige spil, nye betingelser for udøvelsen af deres virksomhed i form af et tillæg til den eksisterende kontrakt.
- 28 I nærværende sag er de koncessionshavere, som allerede er indehavere en koncession, i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 4, 8, 9, 17, 23 og 25, i lov nr. 220/2010 blevet pålagt seks nye betingelser for udøvelsen af deres virksomhed. Disse medfører henholdsvis en forpligtelse til at holde gældssætningen under en grænseværdi, der er fastsat ved dekret, et krav om, at transaktioner, som kan medføre ændringer vedrørende koncessionshaveren, underlægges AAMS' forudgående tilladelse, da koncessionen ellers fortabes, et krav om, at overførsler af andele, som koncessionshaveren er indehaver af, og som kan medføre en reduktion af det samlede soliditetsindeks, der er fastsat ved dekret, underlægges AAMS' forudgående tilladelse, med forbehold af koncessionshaverens forpligtelse til i disse tilfælde at genoprette dette indeks, da koncessionen ellers fortabes, et krav om, at en anvendelse af udbyttet fra visse aktiviteter til andre formål end investeringer med tilknytning til de af koncessionen omfattede aktiviteter underlægges AAMS' forudgående tilladelse, pålæggelse af sanktioner i form af bøder i tilfælde af tilsidesættelse af kontraktvilkår, som kan tilregnes koncessionshaveren, selv i form af en uforsætlig overtrædelse, gradueret i forhold til overtrædelsens grovhed og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og effektivitetsprincippet, og en forpligtelse for koncessionshaveren, når denne ophører med sin aktivitet, til at opretholde den almindelige administration af de aktiviteter, der er genstand for koncessionen, indtil administrationen og driften er overdraget til den nye koncessionshaver.

Indledende bemærkninger

- 29 Det skal bemærkes, at når en national foranstaltning samtidigt vedrører flere grundlæggende friheder, skal Domstolen i princippet kun undersøge foranstaltningen i lyset af én af disse friheder, hvis det under de foreliggende omstændigheder viser sig, at de andre er helt sekundære i forhold til den første frihed og kan tilknyttes denne (jf. kendelse af 28.9.2016, *Durante*, C-438/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:728, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Domstolen har 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 sikrede friheder (dom af 28.1.2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Hvad endvidere angår spørgsmålet, om artikel 34 TEUF og 35 TEUF kan finde anvendelse, bemærkes det, at virksomhed med drift af spilleautomater til lykkespil – uanset om denne virksomhed kan adskilles fra virksomhed vedrørende fremstilling, import og distribution af disse automater – ikke kan være omfattet af disse artikler vedrørende de frie varebevægelser (jf. i denne retning dom af 11.9.2003, *Anomar m.fl.*, C-6/01, EU:C:2003:446, præmis 56).
- 32 Hvad endvidere angår spørgsmålet, om artikel 63 TEUF kan finde anvendelse, er de eventuelle restriktive virkninger af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning på de frie kapitalbevægelser og betalinger blot en uundgåelig konsekvens af eventuelle restriktioner, som er pålagt de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, da den forelæggende ret ikke har fremlagt beviser for det modsatte.
- 33 Hvad angår artikel 26 TEUF skal det endelig bemærkes, at det ikke fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at tvisten i hovedsagen ikke vedrører Unionens eller dens institutioners kompetence til at vedtage de foranstaltninger, der er fastsat i denne artikel.
- 34 Det følger således, at det andet spørgsmål alene skal besvares for så vidt angår artikel 49 TEUF og 56 TEUF, artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Restriktioner for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder

- 35 Det bemærkes, 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. dom af 22.1.2015, *Stanley International Betting og Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 I den foreliggende sag kan de nye betingelser, der i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 4, 8, 9, 17, 23 og 25, i lov nr. 220/2010 pålægges personer, som allerede er indehavere af en koncession, for udøvelse af deres virksomhed, som nævnt i nærværende doms præmis 28, gøre det mindre attraktivt eller endda umuligt at udøve de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, i det omfang disse betingelser kan være til hinder for, at deres investeringer er rentable.
- 37 Følgelig udgør de nævnte foranstaltninger restriktioner for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder.
- 38 Det skal undersøges, om disse restriktioner imidlertid kan begrundes.

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

– Hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn

- 39 Det skal bemærkes, at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle. Så længe området ikke er harmoniseret på EU-plan, råder medlemsstaterne over et vidt skøn for så vidt angår valget af det niveau for beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen, som de finder mest egnet (dom af 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Medlemsstaterne kan følgelig frit fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau. De restriktioner, som medlemsstaterne pålægger, skal imidlertid opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt bl.a. angår deres begrundelse i tvingende almene hensyn og deres forholdsmæssighed (dom af 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I nærværende sag fremgår det, som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, tydeligt af ordlyden af de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser, at formålet med disse bestemmelser er at styrke koncessionshaveres økonomiske og finansielle soliditet, hæderlighed og pålidelighed og at bekæmpe kriminalitet.
- 42 Henset til den særlige situation, der er forbundet med hasardspil, kan sådanne mål udgøre tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion for grundlæggende friheder som de i hovedsagen omhandlede (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 42 og 43).
- 43 Fastlæggelsen af de formål, som de nævnte bestemmelser faktisk forfølger, henhører under alle omstændigheder under den forelæggende rets kompetence (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 35).
- 44 Det bemærkes desuden, at når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en lovgivning, som kan begrænse etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse ligeledes fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige principper og navnlig de grundlæggende rettigheder, der nu er sikret ved chartret om grundlæggende rettigheder. Den omhandlede nationale lovgivning kan derfor kun anses for begrundet, såfremt den er i overensstemmelse med de nævnte principper og rettigheder (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 I den foreliggende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed som fastsat i artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som er nævnt i nærværende doms præmis 28, der pålægger personer, som allerede er indehavere af en koncession på online-administration af lovlige spil, nye betingelser for udøvelsen af deres virksomhed i form af et tillæg til kontrakten.

– Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

- 46 Det skal fremhæves, at retssikkerhedsprincippet, der hænger sammen med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, navnlig kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, C-98/14, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

- 47 En erhvervsdrivende kan dog ikke have en berettiget forventning om, at der slet ikke vil blive foretaget lovændringer, men alene anfægte de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af en sådan ændring (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 I denne henseende bemærkes det, at det påhviler den nationale lovgiver at fastsætte en overgangsordning af en passende længde for de erhvervsdrivende med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig eller en rimelig kompensationsordning til dem (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Selv om det ganske vist tilkommer den forelæggende ret i lyset af den ovennævnte retspraksis og efter en samlet vurdering af alle de relevante omstændigheder at undersøge, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, skal det bemærkes, at det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at lov nr. 220/2010 fastsatte en frist på 180 dage fra dens ikrafttræden til at indføre de ved loven fastsatte nye betingelser gennem et tillæg til kontrakten, og at denne frist i princippet synes at være tilstrækkelig med henblik på at gøre det muligt for koncessionshaverne at tilpasse sig disse betingelser.

– Friheden til at oprette og drive egen virksomhed

- 50 Således som Domstolen allerede har fastslået, omfatter en prøvelse af den restriktion, som den nationale lovgivning repræsenterer, i lyset af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, tillige eventuelle restriktioner for den ved i artikel 15 og 17 i chartret om grundlæggende rettigheder sikrede udøvelse af rettigheder og frihedsrettigheder, således at en særskilt prøvelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed ikke er nødvendig (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 60, og af 11.6.2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 91).

Forholdsmæssigheden af restriktionen for de ved artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder og for friheden til at oprette og drive egen virksomhed

- 51 Hvad angår forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, som er fastsat i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 4, 8, 9, 17, 23 og 25, i lov nr. 220/2010, skal det undersøges, om disse foranstaltninger er egnede til at sikre virkeliggørelsen af de forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå disse, bl.a. ved at sikre sig, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 8.9.2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 44).
- 52 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, om de i hovedsagen omhandlede restriktioner opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, for så vidt angår deres proportionalitet (dom af 8.9.2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det bemærkes, at foranstaltningerne fastsat i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 8, 9 og 17, i lov nr. 220/2010 underlægger henholdsvis transaktioner, der kan medføre ændringer vedrørende koncessionshaveren, overførsel af andele, som koncessionshaveren er indehaver af, som kan medføre en reduktion af det samlede soliditetsindeks, der er fastsat ved dekret, samt anvendelse af udbyttet fra visse aktiviteter til andre formål end investeringer med tilknytning til de af koncessionen omfattede aktiviteter, AAMS' forudgående tilladelse.

- 54 Det tilkommer den nationale ret at efterprøve, om de kriterier, der udgør rammerne for AAMS' forudgående tilladelse, er egnet til at sikre virkeliggørelsen af de forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå disse mål.
- 55 Endvidere synes de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 4 og 9, i lov nr. 220/2010, dvs. henholdsvis forpligtelsen til at holde gældssætningen under en grænseværdi, der er fastsat ved dekret, og kravet om, at overførsler af de andele, som koncessionshaveren er indehaver af, og som kan medføre en reduktion af det samlede soliditetsindeks, som er fastsat ved dekret, underlægges AAMS' forudgående tilladelse, egnede med henblik på at sikre en vis finansiel kapacitet hos den erhvervsdrivende og at sikre, at denne er i stand til at opfylde de betingelser, der følger af virksomheden med iværksættelse og operationel drift af nettet for online-administration af hasardspil.
- 56 Den forelæggende ret er forpligtet til, hvad angår den første af disse foranstaltninger, at sikre sig gældssætningens størrelse og, for så vidt angår den anden foranstaltning, at sikre sig, at det samlede soliditetsindeks ikke er højere, end hvad der er nødvendigt for at opnå det nævnte mål.
- 57 Hvad endvidere angår foranstaltningerne i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 8 og 17, i lov nr. 220/2010, dvs. henholdsvis kravet om, at transaktioner, som kan medføre ændringer vedrørende koncessionshaveren, underlægges AAMS' forudgående tilladelse, da koncessionen ellers fortabes, og kravet om, at en anvendelse af udbyttet fra visse aktiviteter til andre formål end investeringer med tilknytning til de af koncessionen omfattede aktiviteter underlægges AAMS' forudgående tilladelse, skal det i øvrigt bemærkes, at disse foranstaltninger – for så vidt som de kan forebygge kriminelle organisationers indflydelse på de i hovedsagen omhandlede aktiviteter og hvidvaskning af penge – kan blive anvendt til bekæmpelse af kriminalitet og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at kunne opnå dette mål.
- 58 Hvad angår foranstaltningen i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 25, i lov nr. 220/2010 – dvs. forpligtelsen for koncessionshaveren, når denne ophører med sin aktivitet, til at opretholde den almindelige administration af de aktiviteter, der er genstand for koncessionen, indtil administrationen og driften er overdraget til den nye koncessionshaver – kan denne sikre kontinuiteten i den lovlige indsamling af væddemål med henblik på at dæmme op for, at ulovlig virksomhed udvikler sig sideløbende, og kan derfor bidrage til bekæmpelsen af kriminalitet (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, præmis 33 og 34).
- 59 Det tilkommer dog den forelæggende ret at efterprøve, om en foranstaltning, der er mindre byrdefuld for koncessionshaveren, kan opnå det samme mål, under hensyntagen til den omstændighed, at koncessionshaveren er forpligtet til at levere de tjenesteydelser, der er genstand for koncessionen, i en eventuelt ubestemt periode og med en negativ balance for at bidrage til den almene interesse.
- 60 Hvad angår foranstaltningen i artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 23, i lov nr. 220/2010, dvs. pålæggelse af sanktioner i form af bødestraf i tilfælde af tilsidesættelse af kontraktvilkår, som kan tilregnes koncessionshaveren, selv i form af en uforsætlig overtrædelse, skal det bemærkes, at sanktionerne ikke er i overensstemmelse med EU-retten, hvis betingelserne for deres anvendelse i sig selv er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 69). Sanktioner må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese de mål, som forfølges, og en sanktion må ikke stå i et sådant misforhold til den pågældende overtrædelses grovhed, at sanktionen bliver til en hindring for de ved traktaten fastsatte friheder (jf. i denne retning dom af 5.7.2007, Ntioni og Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, præmis 54).
- 61 Med henblik på at bedømme, om en sanktion er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal den nationale ret bl.a. tage karakteren og grovheden af den overtrædelse, som sanktionen tilsigter at straffe, tillige med fremgangsmåden for fastsættelsen af sanktionens størrelse i betragtning (jf. i denne retning dom af 8.5.2008, Ecotrade, C-95/07 og C-96/07, EU:C:2008:267, præmis 65-67, og af 20.6.2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, præmis 38).

- 62 I nærværende sag følger det af ordlyden af artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 23, i lov nr. 220/2010, at sanktioner skal være »gradueret i forhold til overtrædelsens grovhed og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og effektivitetsprincippet«. Det fremgår dog hverken af ordlyden eller af indholdet af de sagsakter, som Domstolen råder over, at sanktionerne fastsat i denne bestemmelse er i modstrid med EU-retten.
- 63 Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at indførelsen af en objektiv ansvarsordning ikke må stå i misforhold til de formål, der søges opnået, når ordningen kan tilskynde de omhandlede personer til at overholde bestemmelserne i en forordning, og når de forfulgte formål har en almen interesse, som kan begrunde indførelsen af en sådan ordning (dom af 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 48).
- 64 Ligeledes er et system som det i hovedsagen omhandlede, hvor en sanktion også kan pålægges for en uforsætlig overtrædelse i tilfælde af en tilsidesættelse af kontraktvilkår, som kan tilregnes koncessionshaveren, ikke i modstrid med EU-retten.
- 65 Det følger af det ovenstående, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF og princippet om den berettigede forventning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger personer, som allerede var indehavere af en koncession på online-administration af lovlige spil, nye betingelser for udøvelsen af deres virksomhed i form af et tillæg til den eksisterende kontrakt, i det omfang den forelæggende ret fastslår, at denne lovgivning kan begrundes i et tvingende alment hensyn, er egnet til at nå de forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

Sagsomkostninger

- 66 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 sagsomkostningerne. 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 (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 267, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at den nationale ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, i princippet er forpligtet til anmode om en præjudiciel afgørelse vedrørende et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, selv om den pågældende medlemsstats forfatningsdomstol inden for rammerne af den samme nationale sag har vurderet forfatningsmæssigheden af nationale regler med hensyn til bestemmelser, der har et indhold svarende til indholdet af reglerne i EU-retten.**
- 2) Artikel 49 TEUF og 56 TEUF og princippet om den berettigede forventning skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger personer, som allerede var indehavere af en koncession på online-administration af lovlige spil, nye betingelser for udøvelsen af deres virksomhed i form af et tillæg til den eksisterende kontrakt, i det omfang den forelæggende ret fastslår, at denne lovgivning kan begrundes i et tvingende alment hensyn, er egnet til at nå de forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.**

Underskrifter