



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

19. december 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 49 TEUF og 56 TEUF – etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser – hasardspil – koncession til afholdelsen af det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds i henhold til eneleverandørmodellen – restriktion – tvingende almene hensyn – proportionalitet«

I sag C-375/17,

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 11. maj 2017, indgået til Domstolen den 21. juni 2017, i sagen

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta ltd.

mod

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

procesdeltagere:

Lottomatica SpA,

Lottoitalia Srl,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Tredje Afdeling, A. Prechal, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne C. Toader (refererende dommer) og A. Rosas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juni 2018,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Stanley International Betting Ltd ved avvocati R. Jacchia, F. Ferraro, A. Terranova og D. Agnello,
- Stanleybet Malta ltd. ved avvocati D. Agnello og M. Mura,
- Lottoitalia Srl ved avvocati F. Satta, R. Mastroianni, S. Fidanzia, A. Gigliola, R. Baratta og A. Romano,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato S. Fiorentino og P.G. Marrone,
- den belgiske regering ved M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af advocaten P. Vlaeminck, R. Verbeke og J. Van den Bon,
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho og P. de Sousa Inês, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe, G. Gattinara og P. Ondrůšek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. september 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Stanley International Betting Ltd, som er et selskab registreret i Det Forenede Kongerige, og Stanleybet Malta ltd., der er det nævnte selskabs datterselskab med hjemsted i Malta (herefter samlet »Stanley«), og på den anden side Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet, Italien) og Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (told- og monopolmyndighed, Italien) (herefter »ADM«) vedrørende lovligheden af den udbudsprocedure, der blev iværksat med henblik på tildelingen i Italien af koncessionen til afholdelsen af det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds (herefter »de omhandlede lottospil«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første betragtning til direktiv 2014/23 har følgende ordlyd:

»Der findes ikke klare regler på EU-plan for tildeling af koncessionskontrakter. Det skaber juridisk usikkerhed og barrierer for den frie udveksling af tjenesteydelser og fører til konkurrenceforvridning, der hindrer det indre marked i at fungere tilfredsstillende. [...] En passende, afbalanceret og fleksibel retlig ramme for tildeling af koncessioner vil kunne sikre effektiv og ikkediskriminerende adgang til markedet for alle Unionens økonomiske aktører og retssikkerhed og dermed fremme offentlige

investeringer i infrastrukturer og strategiske tjenesteydelser for borgerne. En sådan retlig ramme vil desuden give økonomiske aktører større retssikkerhed og kan være et grundlag for og et redskab til at gøre de internationale markeder for offentlige udbud mere åbne og styrke den internationale samhandel. [...]«

- 4 Direktivets artikel 51 med overskriften »Gennemførelse« fastsætter følgende i stk. 1, første afsnit, første punktum:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 18. april 2016.«

- 5 Direktivets artikel 54 med overskriften »Ikrafttræden« bestemmer:

»Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Dette direktiv finder ikke anvendelse på tildelingen af koncessioner, der er sendt i udbud eller tildelt før den 17. april 2014.«

Italiensk ret

Lov nr. 528 af 2. august 1982 om bestemmelser om lottospil og det hertil knyttede personale

- 6 Det fremgår af artikel 1 i legge n. 528 – Ordinato del gioco del lotto e misure per il personale del lotto (lov nr. 528 om bestemmelser om lottospil og det hertil knyttede personale) af 2. august 1982 (GURI nr. 222 af 13.8.1982), at udøvelse af lottovirksomhed er forbeholdt staten, og at lottotjenesten drives af ADM.

Lov nr. 190/2014

- 7 Artikel 1, stk. 653, i legge n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (lov nr. 190 om bestemmelser for opstilling af statens årlige og flerårige budget (finansloven for 2015)) af 23. december 2014 (almindeligt tillæg til GURI nr. 300 af 29.12.2014, herefter »lov nr. 190/2014«) bestemmer:

»Da den nuværende koncession snart udløber, og med henblik på at sikre beskyttelsen af de offentlige interesser i forbindelse med virksomheden med indsamling af spil[leindsatser], vil driften af det automatiserede spil »Lotto« og de øvrige talspil med faste odds for så vidt angår indsamling gennem netværket af koncessionshavere [...] eller fjernindsamling blive tildelt i koncession – efter gennemførelsen af et udbud iværksat af [ADM] og under iagttagelse af de europæiske og nationale principper og regler – til en virksomhed, der er kvalificeret til og har erfaring med forvaltning eller indsamling af spil[leindsatser], hvis hjemsted er beliggende i en af staterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og som opfylder pålidelighedskriterierne med hensyn til moral og teknik og på det økonomiske plan, og idet virksomheden udpeges efter en åben, konkurrencepræget og ikkediskriminerende udvælgelsesprocedure. Proceduren fastsætter følgende grundlæggende betingelser:

- a) Koncessionen vil blive tildelt for en periode på ni år, der ikke kan forlænges.
- b) Udvælgelsen vil blive foretaget på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige bud og for så vidt angår priskomponenten på grundlag af en mindsteudbudssum på 700 mio. EUR.

- c) Den pris, der er angivet i budet fra den tilbudsgiver, som er placeret øverst, skal afdrages med 350 mio. EUR på tildelingstidspunktet i 2015, med 250 mio. EUR i 2016 på det tidspunkt, hvor tilslagsmodtageren faktisk overtager spilletjenesten, og med restbeløbet i 2017 inden den 30. april det pågældende år.
- d) Den tilslagsmodtagende koncessionshaver vil være beføjet til at benytte telekommunikationsnettet til direkte eller indirekte levering af andre tjenesteydelser end indsamling af »Lotto«-spil[leindsatser] og væddemål i de øvrige talspil med faste odds, forudsat at disse ifølge [ADM] er forenelige med selve indsamlingsvirksomheden.
- e) Koncessionshaveren vil få en kommission svarende til 6% af indsamlingen.
- f) Der skal foretages en teknisk ajourføring af netværkssystemet og spilleterminalerne i henhold til kvalitetsnormer, der sikrer den højeste grad af sikkerhed og pålidelighed i overensstemmelse med den investeringsplan, som udgør en integrerende del af det tekniske bud.
- g) Koncessionshaveren er forpligtet til årligt at betale de beløb, der eventuelt ikke er blevet investeret i henhold til den i litra f) fastsatte plan, til staten.
- h) Alle tilbudsgivere er i forbindelse med deres deltagelse i udvælgelsesproceduren forpligtet til at betale [ADM] et beløb svarende til de i stk. 654 fastsatte vederlag, hvorved det alene er de tilbudsgivere, der ikke bliver tildelt koncessionen, som har ret til tilbagebetaling heraf.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de omhandlede lottospil i Italien foranstaltedes af staten i henhold til en dobbelt koncessionsordning, idet den første vedrører indsamling af spilleindsatserne, hvilken foretages af en række indsamlingssteder på grundlag af modellen med flere koncessionshavere, og den anden vedrører tjenesteydelser med trækning og automatiseret forvaltning af indsamlingssystemet, hvilken tidligere var blevet tildelt direkte til Lottomatica SpA.
- 9 Kort før tildelingsperiodens udløb, nemlig den 8. juni 2016, fik ADM til opgave at iværksætte et udbud af en ny koncession, hvis væsentligste almindelige betingelser var fastsat i artikel 1, stk. 653, i lov nr. 190/2014.
- 10 Med henblik herpå blev en udbudsbekendtgørelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 17. december 2015 og i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* den 21. december 2015. Det fremgik af bekendtgørelsen, at fristen for fremsættelse af bud var fastsat til den 16. marts 2016, og under værdien af koncessionen var der angivet et beløb svarende til den i 2014 registrerede indsamling, dvs. 6 600 000 000 EUR.
- 11 Ud over de væsentlige betingelser, der var fastsat i udbudsbekendtgørelsen, indeholdt udbudsbetingelsernes punkt 5.3 som betingelse for den økonomisk-finansielle formåen, som tilbudsgiverne skulle opfylde, et krav om, at disse i perioden 2012-2014 eller 2013-2015 skulle have haft en samlet omsætning på mindst 100 mio. EUR fra virksomhed med forvaltning eller indsamling af spilleindsatser.
- 12 For så vidt angår betingelserne vedrørende den tekniske formåen opstillede udbudsbetingelsernes punkt 5.4, litra a), et krav om »en samlet spil[leindsats]indsamling i hver af de seneste tre afsluttede regnskabsår i treårsperioden 2012-2014 eller 2013-2015, der svarer til i hvert fald [350 mio. EUR] i forbindelse med spil, der foretages ved hjælp af spilterminaler«, og præciserede, at »såfremt tilbudsgiveren har virket i sektoren i mindre end 3 år, men i mindst 18 måneder, ansættes indsamlingsværdien forholdsmæssigt i forhold til den faktiske indsamlingsperiode«.

- 13 I medfør af udbudsbetingelsernes punkt 11 påhvilede det tilbudsgiverne at fremlægge en investerings-, en organisations- og en udviklingsplan.
- 14 Ifølge udbudsbetingelsernes punkt 12.4 bestod det økonomiske bud »i et bud på over den fastsatte mindsteudbudssum på 700 mio. EUR«, idet det blev præciseret, at buddene skulle afgives med et mindstebeløb på tre mio. EUR. Det fremgik af udbudsbetingelsernes punkt 15.3, at kontrakten skulle tildeles på grundlag af kriteriet om det økonomisk mest fordelagtige bud.
- 15 Artikel 22.1 i udkastet til aftale om en koncession til afholdelsen af de omhandlede lottospil (herefter »aftaleudkastet«) fastslog, at »[k]oncessionshaveren [...] ved koncessionsperiodens udløb [skal] tilbagelevere alle de materielle og immaterielle goder, som udgør nettet af steder for fysisk indsamling, samt ejendomsretten over hele det automatiserede system, herunder rådigheden over lokaler, udstyr, herunder terminalerne på alle indsamlingsstederne, installationer, strukturer, programmer, arkivmateriale og ethvert andet element, som er nødvendigt for den fulde funktionsdygtighed, forvaltning og funktionalitet af selve systemet, således som det fremgår af den seneste af ADM godkendte inventarfortegnelse, vederlagsfrit til [ADM] på dennes anmodning«.
- 16 Stk. 2 i aftaleudkastets artikel 30, der fastsatte grundene til tilbagekaldelse og fortabelse af koncessionen, havde følgende ordlyd:
- »ADM skal med henblik på at beskytte statskassens og forbrugernes interesser også erklære fortabelse af koncessionen [...] i følgende tilfælde:
- [...]
- h) [...] i forbindelse med alle lovovertrædelser, for hvilke en retsforfølgelse er bestemt, og hvor [ADM] som følge af lovovertrædelsens art, alvor, udøvelsesmåde og dens forbindelse til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, vurderer, at koncessionshaveren herved ikke besidder den påkrævede pålidelighed, professionalisme og moralske egnethed [...]
- [...]
- k) Koncessionshaveren tilsidesætter lovgivningen vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigt, ulovligt og illegalt spil, og navnlig når koncessionshaveren selv eller gennem selskaber, som denne kontrollerer eller er forbundet med, uanset hvor de er hjemmehørende, i Italien markedsfører andre spil, som kan sammenlignes med det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds, uden at have den foreskrevne godkendelse, eller med andre spil, som er forbudte i henhold til italiensk ret
- [...]«
- 17 Ved afgørelse af 16. maj 2016 blev koncessionen tildelt Lottitalia Srl, som havde deltaget i udvælgelsesproceduren som en del af en midlertidig virksomhedssammenslutning bestående af Lottomatica og tre andre selskaber.
- 18 Stanley udøver virksomhed i Italien på området for væddemål med faste odds gennem spillesteder benævnt »centri di trasmissione di dati« (dataoverførselscentre, herefter »CTD«), som leverer sportsvæddemålstjenesteydelser.
- 19 Idet Stanley var af den opfattelse, at de var blevet forhindret i at deltage i udbuddet af koncessionen til afholdelse af de omhandlede lottospil, anlagde de sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) med påstand om annullation af de til

udvælgelsesproceduren knyttede retsakter, idet de gjorde gældende, at artikel 1, stk. 653, i lov nr. 190/2014 og visse af de betingelser for deltagelse i udbuddet, der var fastsat i udbudsbekendtgørelsen og i aftaleudkastet, ikke var forenelige med EU-retten.

- 20 Ved dom af 21. april 2016 frifandt Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) de sagsøgte i det af Stanley anlagte søgsmål.
- 21 Den nævnte ret var af den opfattelse, at de omhandlede lottospil i væsentlig grad adskiller sig fra de øvrige spil, idet der er tale om den eneste form for spil, hvor staten har påtaget sig den økonomiske risiko, og som er kendetegnet ved den sondring, der foretages mellem leddet med indsamling af spilleindsatser og leddet med afholdelse af spillene. Disse forskelle begrundede valget af modellen med en enkelt koncessionshaver til afholdelse af de omhandlede lottospil, idet modellen dels sikrer en nedsættelse af omkostningerne til koordinering af den virksomhed, som udøves af flere koncessionshavere, dels bevirker, at der er mindre konkurrence på markedet, og dermed fremmer en ansvarlig afholdelse af spilleformen.
- 22 Den nævnte ret fandt, at kriterierne for deltagelse i udbuddet var egnede og stod i forhold til kontraktens genstand, for så vidt som det fremgik af statistikkerne, at indsamlingen af indsatser i talspil med faste odds var på over 6 mia. EUR pr. år i de foregående fem regnskabsår, hvorved der for koncessionshaveren blev genereret en omsætning på ca. 400 mio. EUR. Desuden præciserede den nævnte ret, at mindst 15 erhvervsdrivende i sektoren opfyldte de nævnte kriterier.
- 23 Stanley har iværksat appel for Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) med påstand om ændring af den nævnte dom.
- 24 Til støtte for dette søgsmål har Stanley bestridt, at den omstændighed, at de omhandlede lottospil – i modsætning til de øvrige spil, tipning og væddemål – er omfattet af modellen med en enkelt koncessionshaver, er i overensstemmelse med EU-retten. De har gjort gældende, at betingelserne for deltagelse i udbuddet, herunder bl.a. udbudssummen, og de tilfælde, der kan medføre fortabelse af koncessionen, gik for vidt og udgjorde et middel til at afholde dem fra at deltage heri. De har hævdet, at den af koncessionen betingede vederlagsfrie overdragelse af netværket til ADM er i strid med den retspraksis, der følger af dom af 28. januar 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60).
- 25 Idet den forelæggende ret er af den opfattelse, at tvisten i hovedsagen rejser et spørgsmål om fortolkning af EU-retten, som den nuværende retspraksis ikke gør det muligt at besvare, finder den det nødvendigt at forelægge Domstolen en række spørgsmål herom.
- 26 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal EU-retten – og navnlig etableringsretten, retten til fri udveksling af tjenesteydelser, princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet, princippet om fri konkurrence, proportionalitetsprincippet og kohærensprincippet – fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning som den ved artikel 1, stk. 653, i [lov nr. 190/2014] indførte og de dertil hørende gennemførelsesretsakter, som fastsætter en eneleverandørmodel for koncessionshavere med henblik på afholdelsen af [»Lotto«], men ikke for andre spil, tips og væddemål?
 - 2) Skal EU-retten – og navnlig etableringsretten, retten til fri udveksling af tjenesteydelser, [direktiv 2014/23] samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet, princippet om fri konkurrence, proportionalitetsprincippet og kohærensprincippet – fortolkes således, at den er til hinder for en [koncessionsbekendtgørelse], som fastsætter en udbudssum, der er væsentligt højere og ubegrundet i forhold til de krav til økonomisk-finansiell og teknisk-organisatorisk formåen, der fremgår af udbudsbetingelsernes punkt 5.3, 5.4, 11, 12.4 og 15.3 med henblik på tildelingen af koncessionen på [»Lotto«]?

- 3) Skal EU-retten – og navnlig etableringsretten, retten til fri udveksling af tjenesteydelser, [direktiv 2014/23] samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet, princippet om fri konkurrence, proportionalitetsprincippet og kohærensprincippet – fortolkes således, at den er hinder for en lovgivning, som i realiteten indebærer, at der opstilles et alternativ mellem at få tildelt en ny koncession og at fortsætte med at gøre brug af retten til fri udveksling af forskellige tjenesteydelser med væddemål på tværs af grænserne, hvilket alternativ følger af artikel 30 i [aftaleudkastet], idet beslutningen om at deltage i udbuddet med henblik på tildeling af en ny koncession indebærer, at der må gives afkald på grænseoverskridende virksomhed, selv om Domstolen flere gange har fastslået, at denne virksomhed er lovlig?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 27 Lottoitalia og den italienske regering er af den opfattelse, at det skal fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som forelæggelsesafgørelsen blot gengiver de af Stanley foreslåede spørgsmål uden hverken at understøtte de grunde, der har ført den nationale ret til at forelægge Domstolen spørgsmål, eller at redegøre for nødvendigheden af spørgsmålene.
- 28 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at spørgsmål om EU-retten fortolkning 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 af 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 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 af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 I det foreliggende tilfælde definerer anmodningen om præjudiciel afgørelse i tilstrækkelig grad de retlige og faktiske rammer for tvisten i hovedsagen. Desuden gør de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt for så vidt angår de forelagte spørgsmåls relevans med henblik på påkendelsen af den nævnte tvist, det muligt at vurdere disse spørgsmåls rækkevidde og besvare disse hensigtsmæssigt, således som dette ligeledes bekræftes af de skriftlige indlæg, som den belgiske og den portugisiske regering har indgivet.
- 31 Som anført i punkt 3 i Den Europæiske Unions Domstols henstillinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2018, C 257, s. 1), udøves Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen eller gyldigheden af EU-retten desuden kun på de nationale retters initiativ, uanset om parterne i tvisten i hovedsagen har udtrykt ønske om en indbringelse af sagen for Domstolen eller ej. For så vidt som det er den nationale ret, for hvilken en tvist er indbragt, der har ansvaret for den retslige afgørelse, som skal træffes, er det den, og den alene, som det tilkommer på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en anmodning om præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, der skal forelægges for Domstolen.

32 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Realiteten

33 Med sine tre spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF, princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt bestemmelserne i direktiv 2014/23 er forenelige med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning og med visse foranstaltninger, der er blevet truffet med henblik på gennemførelsen heraf.

Om anvendelsen ratione temporis af direktiv 2014/23

34 Indledningsvis skal det bemærkes, at det fremgår af den faste retspraksis, der er fastsat på området for udbudsprocedurer, og som finder analog anvendelse på området for tjenesteydelseskoncessioner, at det direktiv, der skal anvendes, principielt er det direktiv, som er gældende på det tidspunkt, hvor den ordregivende myndighed vælger, hvilken procedure der skal følges, og endeligt afgør, hvorvidt der eksisterer en forpligtelse til at foretage et forudgående udbud i forbindelse med tildeling af en offentlig kontrakt. Derimod finder bestemmelserne i et direktiv, hvor gennemførelsesfristen er udløbet efter dette tidspunkt, ikke anvendelse (jf. analogt dom af 7.4.2016, Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

35 I det foreliggende tilfælde blev det i hovedsagen omhandlede udbud offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 17. december 2015, dvs. efter at fristen for gennemførelse af direktiv 2014/23 var udløbet den 18. april 2016, uden at det i øvrigt fremgår, således som generaladvokaten har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, at en sådan gennemførelse allerede var blevet foretaget i national ret på tidspunktet for den nævnte offentliggørelse.

36 Under disse omstændigheder finder direktivet ikke anvendelse ratione temporis på hovedsagen.

Det første spørgsmål

37 Med sit første 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 lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil fastsætter en model med en enkelt koncessionshaver i modsætning til de øvrige spil, tipning og væddemål, som er omfattet af en model med flere koncessionshavere.

38 Således som Domstolen gentagne gange har fastslået, udgør 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 en koncession, en hindring for de i artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder (dom af 16.2.2012, Costa og Cifone, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 70, og af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 46).

39 Dette er tilfældet, uanset om der anvendes en model med en enkelt koncessionshaver eller en model med flere koncessionshavere. Således som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, skal beslutninger om at gøre den pågældende virksomhed betinget af opnåelse af en koncession og beslutninger om at følge en offentlig udbudsprocedure baseret på en model med en enkelt koncessionshaver følgelig gøres til genstand for en bedømmelse i lyset af de nævnte artikler.

- 40 Med henblik på denne bedømmelse skal det bemærkes, at selv om medlemsstaterne, så længe hasardspilsområdet ikke er harmoniseret på EU-plan, frit kan fastsætte målene for deres politik på området, samtidig med at de råder over et vidt skøn for så vidt angår valget af det niveau for beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen, som de finder mest egnet, skal de restriktioner, som medlemsstaterne pålægger, opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt bl.a. angår deres begrundelse i tvingende almene hensyn og deres forholdsmæssighed (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, præmis 39 og 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Det skal følgelig 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 af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 I det foreliggende tilfælde har den italienske regering for så vidt angår de mål, der forfølges med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, gjort gældende, at valget af modellen med en enkelt koncessionshaver bl.a. opfylder behovet for at lede spillevirksomhed ind i et kontrolleret kredsløb og ønsket om en ansvarlig forvaltning ved at begrænse konkurrencen på dette særlige marked. Den nævnte regering har tilføjet, at tekniske grunde ligeledes påbød et sådant valg, for så vidt som den alternative model, dvs. modellen med flere koncessionshavere, ville have forudsat et tostrengt tilsyn gennem en enhed, der skulle koordinere og ensrette de forskellige koncessionshaveres aktiviteter, og for så vidt som denne struktur ville have medført en mangedobling af omkostningerne.
- 43 I denne henseende skal det bemærkes, således som Domstolen har fastslået tidligere i sin praksis vedrørende hasardspil, at beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent spilleforbrug kan anses for tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder, som følger af artikel 49 TEUF og 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 22.1.2015, Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Således som det ligeledes fremgår af Domstolens praksis, kan administrative ulemper og økonomiske hensyn derimod ikke begrunde en hindring for en grundlæggende frihed, der er sikret ved EU-retten (jf. i denne retning dom af 30.6.2011, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, præmis 48 og 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Inden for rammerne af et præjudicielt søgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF henhører fastlæggelsen af de mål, som den nationale lovgivning faktisk forfølger, imidlertid under den forelæggende rets kompetence (dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Endvidere tilkommer det også den forelæggende ret under hensyntagen til de af Domstolen givne anvisninger at efterprøve, om de restriktioner, som pålægges af den pågældende medlemsstat, opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, for så vidt angår deres forholdsmæssighed (dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 I det foreliggende tilfælde forholder det sig således, at for så vidt som et af målene med den i hovedsagen omhandlede lovgivning faktisk er at begrænse konkurrencen på det særlige marked for afholdelsen af de omhandlede lottospil, således som den italienske regering har bekræftet, synes modellen med en enkelt koncessionshaver derfor at være egnet til at opfylde dette mål.
- 48 Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at til forskel fra indførelsen af fri og ufordrejet konkurrence på et traditionelt marked kan anvendelsen af en sådan konkurrence på det meget særlige marked for hasardspil – dvs. blandt flere erhvervsdrivende, som har bevilling til at drive de samme hasardspil –

have en skadelig virkning som følge af, at disse erhvervsdrivende ville være tilbøjelige til at konkurrere om mest opfindsomt at gøre deres spil mere tiltrækkende end deres konkurrenters og derved at forøge forbrugernes omkostninger til spil såvel som deres risiko for spilafhængighed (dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 Eftersom valget af fremgangsmåder for afholdelse og tilsyn med drift og anvendelse af hasardspil tilkommer de nationale myndigheder inden for rammerne af deres skøn, kan den omstændighed, at en medlemsstat med hensyn til koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil har valgt en ordning med en enkelt koncessionshaver i modsætning til det, der i samme medlemsstat gælder for afholdelsen af andre hasardspil, desuden ikke i sig selv have nogen indvirkning på bedømmelsen af, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede lovgivning er forholdsmæssig, idet forholdsmæssigheden alene skal bedømmes i lyset af de med lovgivningen forfulgte mål.
- 50 En sådan forskel mellem lovgivningerne i retlig henseende er således ikke som sådan egnet til at påvirke en sådan enekoncessionsordnings egnethed til at virkeliggøre målet om at forhindre incitament for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, med henblik på hvilket den er indført (jf. analogt dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Et tostrengt system for tilrettelæggelse af markedet for hasardspil kan imidlertid vise sig at være i strid med artikel 56 TEUF, hvis det konstateres, at de kompetente myndigheder fører politikker, som tilsigter at opfordre til deltagelse i andre hasardspil end dem, der er omfattet af enekoncessionsordningen, snarere end at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde, således at formålet bestående i at forhindre incitament for overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, som lå til grund for indførelsen af enekoncessionsordningen, ikke længere effektivt kan forfølges ved hjælp af sidstnævnte (jf. analogt dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Et sådant tostrengt system er derimod i overensstemmelse med artikel 56 TEUF, når den forelæggende ret har fastslået, at de bestemmelser, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, reelt og på en sammenhængende og systematisk måde forfølger de formål, som den berørte medlemsstat har påberåbt sig (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 33).
- 53 Henset til samtlige disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil fastsætter en model med en enkelt koncessionshaver i modsætning til de øvrige spil, tipning og væddemål, som er omfattet af en model med flere koncessionshavere, forudsat at den nationale domstol fastslår, at den nationale lovgivning på en sammenhængende og systematisk måde reelt opfylder de legitime formål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig.

Det andet spørgsmål

- 54 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning og de med henblik på gennemførelsen heraf vedtagne foranstaltninger som omhandlet i hovedsagen, der for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil fastsætter en udbudssum, som er højere end de øvrige krav til økonomisk-finansiell og teknisk-organisatorisk formåen.

- 55 I denne henseende skal det bemærkes, at såvel kravet om en koncessionskontrakt som de betingelser for deltagelse, der er fastsat i det omhandlede udbud, og som omfatter udbudssummen, kan gøre det mindre attraktivt at udøve de i artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder, og de skal derfor være begrundet og opfylde de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.
- 56 Det følger endvidere af fast retspraksis, at den ordregivende myndighed ved tildelingen af en koncession som den i hovedsagen omhandlede er bundet af en gennemsigtighedsforpligtelse, der bl.a. består i at sikre en passende grad af offentlighed til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver, der gør det muligt at åbne koncessionen for konkurrence og at kontrollere, at tildelingsprocedurerne er upartiske (dom af 16.2.2012, *Costa og Cifone*, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Princippet om gennemsigtighed, som er afledt af ligebehandlingsprincippet, har i denne sammenhæng i det væsentlige til formål at sikre, at enhver interesseret erhvervsdrivende kan beslutte at afgive bud på grundlag af samtlige relevante oplysninger, og at der ikke er risiko for favorisering og vilkårlighed fra den ordregivende myndigheds side. Det indebærer, at alle betingelser og bestemmelser i forbindelse med tildelingsproceduren skal formuleres klart, præcist og utvetydigt, dels således at alle rimeligt velinformerede og normalt omhyggelige bydende kan forstå deres nøjagtige indhold og fortolke dem på samme måde, dels således at der opstilles rammer for den ordregivende myndigheds skønsbeføjelse, og denne myndighed behørigt kan kontrollere, om de bydendes bud opfylder kriterierne for den pågældende kontrakt (dom af 16.2.2012, *Costa og Cifone*, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 Markedsværdien udgør en væsentlig oplysning, der med henblik på iagttagelse af gennemsigtighedsprincippet således skal fremgå af udbuddet, i det mindste i form af et anslået beløb. Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, skal den anslåede markedsværdi desuden være baseret på objektive kriterier.
- 59 I det foreliggende tilfælde forholder det sig således, at selv om det er korrekt, således som Stanley har anført, at den i hovedsagen omhandlede udbudssum i overensstemmelse med artikel 1, stk. 653, litra b), i lov nr. 190/2014 beløb sig til 700 mio. EUR, dvs. det dobbelte af det beløb, som var angivet for så vidt angår den i udbudsbetingelsernes punkt 5.3 fastsatte betingelse om økonomisk-finansiell formåen, er det vigtigt at bemærke, at sidstnævnte betingelse, der alene henviste til den indsamling, som den erhvervsdrivende havde foretaget tidligere, ikke er af en sådan art, at den kan have en indvirkning på den objektive karakter af den anslåede markedsværdi.
- 60 Således som generaladvokaten har anført i punkt 61 og 62 i forslaget til afgørelse, skal denne værdi ligeledes bedømmes i forhold til koncessionens meget høje beløb, nemlig 6,6 mia. EUR pr. år, i forhold til koncessionshaverens årlige vederlag for tjenesteydelsen svarende til 6% af det indsamlede beløb, dvs. ca. 400 mio. EUR, og i forhold til muligheden for, at eventuelle tilbudsgivere kunne deltage i udbuddet som del af en virksomhedsgruppering. Hvad angår sidstnævnte forhold fremgår det desuden af den dom, som Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) afsagde den 21. april 2016, at mindst 15 erhvervsdrivende fra sektoren opfyldte dette kriterium for at kunne deltage i udbuddet.
- 61 I artikel 1, stk. 653, litra c), i lov nr. 190/2014 var det endvidere fastsat, at betalingen af den pris, der var angivet i budet fra den tilbudsgiver, som var placeret øverst, skulle ske i tre rater i perioden 2015-2017.
- 62 Henset til det ovenstående fremgår det derfor, at den i hovedsagen omhandlede udbudssum er blevet formuleret klart, præcist og utvetydigt, og at den synes at være objektivt begrundet.

- 63 Det skal ikke desto mindre bemærkes, at det som anført i den retspraksis, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 46, forholder sig således, at den endelige bedømmelse af spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er forholdsmæssig, tilkommer den nationale ret. Det samme gælder for spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte lovgivning er i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet.
- 64 Henset til de ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning og de med henblik på gennemførelsen heraf vedtagne foranstaltninger som omhandlet i hovedsagen, for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil fastsætter en høj udbudssum, forudsat at denne sum er blevet formuleret klart, præcist og utvetydigt, og at den synes at være objektivt begrundet, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Det tredje spørgsmål

- 65 Den forelæggende rets tredje spørgsmål synes at være baseret på det postulat, at Domstolen i sin praksis har anerkendt, at det i henhold til bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser er lovligt at drive hasardspilsvirksomhed gennem CTD'er.
- 66 I denne henseende skal det bemærkes, at Domstolen inden for hasardspilssektoren har godkendt anvendelsen af et koncessionssystem, idet den fandt, at dette system kan udgøre en effektiv mekanisme, som gør det muligt at kontrollere de erhvervsdrivende, der arbejder inden for denne sektor, med henblik på at undgå, at disse aktiviteter anvendes til kriminelle og bedrageriske formål (jf. i denne retning dom af 12.9.2013, *Biasci m.fl.*, C-660/11 og C-8/12, EU:C:2013:550, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Domstolen har ganske vist fastslået, at en række dispositioner i forbindelse med udbud, der var iværksat med henblik på tildeling af koncessionskontrakter om tjenesteydelser knyttet til hasardspil, ikke var forenelige med EU-retten, men den har ikke udtalt sig om, hvorvidt det i henhold til bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser er lovligt som sådan at drive hasardspilsvirksomhed gennem CTD'er.
- 68 Henset til denne præcisering skal det tredje spørgsmål omformuleres således, at den forelæggende ret med spørgsmålet nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der er indeholdt i et til et udbud ledsagende aftaleudkast til en koncession, og som foreskriver fortabelse af koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil:
- i forbindelse med alle lovovertrædelser, for hvilke en retsforfølgelse er bestemt, og hvor den ordregivende myndighed som følge af lovovertrædelsens art, alvor, udøvelsesmåde og dens forbindelse til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, vurderer, at koncessionshaveren herved ikke besidder den påkrævede pålidelighed, professionalisme og moralske egnethed
 - eller hvis koncessionshaveren tilsidesætter lovgivningen vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigt, ulovligt og illegalt spil, og navnlig når koncessionshaveren selv eller gennem selskaber, som denne kontrollerer eller er forbundet med, uanset hvor de er hjemmehørende, markedsfører andre spil, som kan sammenlignes med de omhandlede lottospil, uden at have den foreskrevne godkendelse.

- 69 Således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 38-40, udgør en national lovgivning, der gør udøvelse af økonomisk virksomhed betinget af opnåelse af en koncession, og som fastsætter forskellige tilfælde af fortabelse af koncessionen, en hindring for de i artikel 49 TEUF og 56 TEUF sikrede friheder. For at det kan fastslås, at bestemmelserne om fortabelse er forenelige med de nævnte artikler, skal de derfor være begrundet i tvingende almene hensyn og opfylde proportionalitetskravet. Disse bestemmelser skal desuden iagttage det gennemsigtighedsprincip, hvortil der henvises i nærværende doms præmis 56 og 57.
- 70 Det er i lyset af disse betragtninger, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares.
- 71 Hvad for det første angår den bestemmelse om fortabelse af koncessionskontrakten, der skyldes en retsforfølgelse, og som er fastsat i aftaleudkastets artikel 30, stk. 2, litra h), fremgår det af Domstolens praksis, at det på det særlige område for hasardspil forholder sig således, at udelukkelsen af en erhvervsdrivende som følge af, at denne har begået en lovovertrædelse i tilknytning til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, principielt kan anses for en foranstaltning, der er begrundet i formålet om bekæmpelse af kriminalitet (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Costa og Cifone, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Da fortabelsen af retten til en koncession imidlertid udgør en særligt streng foranstaltning for koncessionshaveren, skal den pågældende imidlertid være i stand til med sikkerhed at vurdere risikoen for, at vedkommende vil blive pålagt en sådan sanktion. Med henblik herpå er det nødvendigt, at de omstændigheder, hvorunder den nævnte sanktion kan finde anvendelse, er formuleret klart, præcist og utvetydigt (jf. i denne retning dom af 16.2.2012, Costa og Cifone, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 77 og 78).
- 73 I det foreliggende tilfælde synes den i aftaleudkastets artikel 30, stk. 2, litra h), indeholdte bestemmelse at opfylde dette krav under forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage.
- 74 Det skal nemlig bemærkes, at denne bestemmelse, således som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, for det første kortfattet, men klart, beskriver de betingelser, der skal være opfyldt, for at ADM kan erklære fortabelse, således at en rimeligt oplyst og normalt påpasselig tilbudsgiver ikke vil have vanskeligheder ved at forstå bestemmelsens anvendelsesområde og rækkevidde.
- 75 Eftersom betingelserne for retsforfølgelse i italiensk ret er reguleret ved bestemmelserne i strafferetsplejeloven, er disse betingelser derfor for det andet tilgængelige og forudsigelige for samtlige erhvervsdrivende.
- 76 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse ligeledes opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet, fremgår det af fast retspraksis, at de restriktioner, der gælder i medfør af den nationale lovgivning, ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges (jf. i denne retning dom af 6.11.2003, Gambelli m.fl., C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 72). Det forholder sig derfor således, at selv om de ordregivende myndigheder principielt skal være i stand til at erklære fortabelse af en koncessionskontrakt i det tilfælde, hvor der rejses tvivl om koncessionshaverens pålidelighed bl.a. som følge af, at denne har begået en lovovertrædelse i forbindelse med genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, skal der ikke desto mindre opstilles strenge rammer for denne mulighed, således at den står i forhold til målet om at bekæmpe kriminalitet.
- 77 I det foreliggende tilfælde er den skønsmargen, som ADM råder over med hensyn til at erklære fortabelse af en koncessionskontrakt på grundlag af den i aftaleudkastets artikel 30, stk. 2, litra h), fastsatte bestemmelse, underlagt to betingelser. For det første forudsætter fortabelse nemlig et forudgående indgreb fra en retslig myndighed, der er uafhængig af den ordregivende myndighed, og

som efter anmodning fra anklagemyndigheden rejser tiltale på grundlag af en række overbevisende beviser, der er blevet indsamlet inden for rammerne af en strafferetlig efterforskning. For det andet forudsætter fortabelse, at den begåede lovovertrædelse er sket i forbindelse med genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession.

- 78 Henset til det ovenstående synes en bestemmelse som den, der er fastsat i aftaleudkastets artikel 30, stk. 2, litra h), ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det forfulgte formål, dvs. bekæmpelse af kriminalitet, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 79 Denne konklusion afkræftes ikke af præmis 81 i dom af 16. februar 2012, *Costa og Cifone* (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80), hvorefter en udelukkelse fra markedet i form af fortabelse af koncessionen principielt kun bør anses for at stå i rimeligt forhold til målet om bekæmpelse af kriminalitet, såfremt den er støttet på en dom, som er retskraftig og vedrører en tilstrækkeligt alvorlig lovovertrædelse.
- 80 Selv om fortabelse principielt indtræder automatisk, når en retskraftig dom er blevet afsagt som følge af begåelsen af en lovovertrædelse med forbindelse til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, udelukker denne omstændighed nemlig ikke muligheden for at indrømme ordregivende myndigheder beføjelsen til under betingelser, som er strengt indrammet ved lov, at erklære fortabelse, når der ikke foreligger en endelig dom.
- 81 Hvad for det andet angår den fortabelsesbestemmelse, der er fastsat i aftaleudkastets artikel 30, stk. 2, litra k), udgør det heri omhandlede forbud mod i Italien at markedsføre andre spil, som kan sammenlignes med de omhandlede lottospil, uden at have den foreskrevne godkendelse, eller som kan sammenlignes med andre spil, der er forbudte i henhold til italiensk ret, ligeledes en foranstaltning, med hvilken det tilsigtes at bekæmpe uregelmæssigt spil, hvilket utvivlsomt udgør et legitimt formål.
- 82 Med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende at foretage, synes ordlyden af denne bestemmelse at være affattet tilstrækkeligt klart. Endvidere synes en sådan bestemmelse egnet til at nå det formål, der forfølges i det foreliggende tilfælde, uden at gå videre end nødvendigt for at nå det.
- 83 Det skal imidlertid bemærkes, at den forelæggende ret i forbindelse med bedømmelsen af, hvorvidt disse bestemmelser er forholdsmæssige, ligeledes skal tage hensyn til den omstændighed, at en erhvervsdrivendes fortabelse af koncessionskontrakten ikke kan anses for at være forholdsmæssig, såfremt der i den nationale lovgivning hverken er fastsat adgang til en effektiv domstolsprøvelse eller adgang til erstatning for den lidte skade, i det tilfælde hvor denne fortabelse efterfølgende skulle vise sig at være ugrundet (jf. analogt dom af 16.2.2012, *Costa og Cifone*, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 81).
- 84 Forudsat at en erhvervsdrivende, der faktisk har afgivet et bud, og som er blevet udelukket fra markedet på grund af omtvistede fortabelsesbestemmelser, eller en tilbudsgiver, som er genstand for en beslutning om fortabelse på grundlag af de samme bestemmelser, råder over effektive retsmidler til prøvelse af den omstændighed, at de henholdsvis er blevet udelukket eller har fortabt en koncession, og forudsat at de berørte personer kan opnå erstatning for den lidte skade i det tilfælde, hvor de nævnte omstændigheder efterfølgende viser sig at være ugrundede, herunder som følge af en manglende iagttagelse af EU-retten, skal sådanne bestemmelser således anses for at opfylde de krav, der følger af proportionalitetsprincippet.

85 Henset til disse betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der er indeholdt i et til et udbud ledsagende aftaleudkast til en koncession, og som foreskriver fortabelse af koncessionen til afholdelsen af de omhandlede lottospil:

- i forbindelse med alle lovovertrædelser, for hvilke en retsforfølgelse er bestemt, og hvor den ordregivende myndighed som følge af lovovertrædelsens art, alvor, udøvelsesmåde og dens forbindelse til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, vurderer, at koncessionshaveren herved ikke besidder den påkrævede pålidelighed, professionalisme og moralske egnethed
- eller hvis koncessionshaveren tilsidesætter lovgivningen vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigt, ulovligt og illegalt spil, og navnlig når koncessionshaveren selv eller gennem selskaber, som denne kontrollerer eller er forbundet med, uanset hvor de er hjemmehørende, markedsfører andre spil, som kan sammenlignes med de omhandlede lottospil, uden at have den foreskrevne godkendelse,

forudsat at disse bestemmelser er begrundede, viser sig at stå i forhold til det forfulgte mål og er i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve i lyset af de angivelser, som er indeholdt i nærværende dom.

Sagsomkostninger

86 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 (Anden Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds fastsætter en model med en enkelt koncessionshaver i modsætning til de øvrige spil, tipning og væddemål, som er omfattet af en model med flere koncessionshavere, forudsat at den nationale domstol fastslår, at den nationale lovgivning på en sammenhængende og systematisk måde reelt opfylder de legitime formål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig.**
- 2) **Artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt princippet om forbud mod forskelsbehandling, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning og de med henblik på gennemførelsen heraf vedtagne retsakter som omhandlet i hovedsagen, der for så vidt angår koncessionen til afholdelsen af det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds fastsætter en høj udbudssum, forudsat at denne sum er blevet formuleret klart, præcist og utvetydigt, og at den synes at være objektivt begrundet, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.**

- 3) Artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der er indeholdt i et til et udbud ledsagende aftaleudkast til en koncession, og som foreskriver fortabelse af koncessionen til afholdelsen af det automatiserede lottospil og andre talspil med faste odds:
- i forbindelse med alle lovovertrædelser, for hvilke en retsforfølgelse er bestemt, og hvor den ordregivende myndighed som følge af lovovertrædelsens art, alvor, udøvelsesmåde og dens forbindelse til genstanden for den virksomhed, der er tildelt i koncession, vurderer, at koncessionshaveren herved ikke besidder den påkrævede pålidelighed, professionalisme og moralske egnethed
 - eller hvis koncessionshaveren tilsidesætter lovgivningen vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigt, ulovligt og illegalt spil, og navnlig når koncessionshaveren selv eller gennem selskaber, som denne kontrollerer eller er forbundet med, uanset hvor de er hjemmehørende, markedsfører andre spil, som kan sammenlignes med det automatiserede lottospil, uden at have den foreskrevne godkendelse,

forudsat at disse bestemmelser er begrundede, viser sig at stå i forhold til det forfulgte mål og er i overensstemmelse med gennemsigtighedsprincippet, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve i lyset af de angivelser, som er indeholdt i nærværende dom.

Underskrifter