



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 januari 2015\*

„Prejudiciële verwijzing — Artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Vrijheid van vestiging — Vrij verrichten van diensten — Kansspelen — Nationale regeling — Herschikking van het concessiestelsel door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen — Nieuwe aanbesteding — Concessies met een kortere looptijd dan de oude concessies — Beperking — Dwingende vereisten van algemeen belang — Evenredigheid”

In zaak C-463/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 2 juli 2013, ingekomen bij het Hof op 23 augustus 2013, in de procedure

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta Ltd**

tegen

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,**

in tegenwoordigheid van:

**Intralot Italia SpA,**

**SNAI SpA,**

**Galassia Game Srl,**

**Eurobet Italia Srl unipersonale,**

**Lottomatica Scommesse Srl,**

**Sisal Match Point SpA,**

**Cogetech Gaming Srl**

wijst

\* Procestaal: Italiaans.

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, A. Ó Caoimh, C. Toader (rapporteur), E. Jarašiūnas en C. G. Fernlund, rechters

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 oktober 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- Stanley International Betting Ltd, vertegenwoordigd door D. Agnello en M. Mura, avvocati,
- Stanleybet Malta Ltd, vertegenwoordigd door F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova en D. Agnello, avvocati,
- SNAI SpA, vertegenwoordigd door A. Fratini en F. Filpo, avvocati,
- Lottomatica Scommese Srl, vertegenwoordigd door A. Vergerio di Cesana, C. Benelli en G. Fraccastoro, avvocati,
- Sisal Match Point Spa, vertegenwoordigd door L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro en F. Vetrò, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato, en I. Volpe, deskundige,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux en L. Van den Broeck als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck, advocaat,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Montaguti en H. Tserepa-Lacombe als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Stanley International Betting Ltd (hierna: „Stanley International Betting”) en Stanleybet Malta Ltd (hierna: „Stanleybet Malta”) enerzijds en het Ministero dell’Economia e delle Finanze en de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato anderzijds, over het uitschrijven van een nieuwe aanbesteding, voor concessies met een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies.

## Toepasselijke bepalingen

- 3 De Italiaanse wettelijke regeling bepaalt in wezen dat voor deelname aan de organisatie van kansspelen, waaronder de inzameling van weddenschappen, een concessie en een vergunning vereist zijn.
- 4 Tot de wijzigingen van de toepasselijke wetgeving in 2002 konden exploitanten van kansspelen die waren opgericht in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op de gereguleerde markten zijn genoteerd, geen concessie voor kansspelen krijgen. Die exploitanten waren bijgevolg uitgesloten van de aanbestedingen voor de verlening van concessies die plaatsvonden in 1999. Het Hof heeft met name in het arrest *Placanica e.a.* (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133) geoordeeld dat een dergelijke uitsluiting in strijd is met de artikelen 43 EG en 49 EG.
- 5 Wetsbesluit nr. 223 van 4 juli 2006 houdende spoedmaatregelen voor het economische en sociale herstel en voor de beheersing en de beperking van de overheidsuitgaven, en maatregelen op het gebied van de belastinginkomsten en de strijd tegen de belastingfraude, omgezet door wet nr. 248 van 4 augustus 2006 (GURI nr. 18 van 11 augustus 2006), heeft de kanspelsector in Italië hervormd, met als doel deze in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeien uit het Unierecht.
- 6 Naar aanleiding van met name het arrest *Costa en Cifone* (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80) is de kanspelsector hervormd bij wetsbesluit nr. 16 van 2 maart 2012 houdende spoedmaatregelen inzake fiscale vereenvoudiging en doeltreffendere en verscherpte controleprocedures (GURI nr. 52 van 2 maart 2012, blz. 1), omgezet, na wijzigingen, door wet nr. 44 van 26 april 2012 (GURI nr. 99 van 28 april 2012, gewoon supplement nr. 85, blz. 1 en volgende; gecoördineerde tekst, blz. 23 en volgende; hierna: „wetsbesluit nr. 16”).
- 7 Artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van wetsbesluit nr. 16 bepaalt:

„9 octies In het kader van een hervorming van de regelgeving inzake openbare kansspelen, waaronder de regelgeving inzake weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen, beogen de bepalingen van dit lid een dergelijke hervorming te bewerkstelligen door de einddata van de concessies voor het verzamelen van de betrokken weddenschappen op elkaar af te stemmen, met inachtneming van het vereiste om de nationale voorschriften voor de selectie van de personen die weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen voor rekening van de Staat in te verzamelen, aan te passen aan de beginselen die in het arrest [*Costa en Cifone*, EU:C:2012:80] zijn geformuleerd. Daartoe schrijft de Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gelet op de komende einddatum van een aantal concessies voor de verzameling van deze weddenschappen, onverwijld en uiterlijk op 31 juli 2012 een aanbesteding uit voor de selectie van personen die dergelijke weddenschappen in te verzamelen, met inachtneming van minstens de volgende criteria:

- a) mogelijkheid tot deelname door personen die reeds spelen in te verzamelen in een van de staten van de Europese Economische Ruimte, waar zij hun wettelijke en operationele zetel hebben, op basis van een geldige en effectieve vergunning die is verleend overeenkomstig de geldende voorschriften in die staat, en die voldoen aan de door Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato gestelde vereisten van goede naam, betrouwbaarheid en economische en financiële draagkracht [...];
- b) gunning van maximaal 2 000 concessies met een looptijd tot en met 30 juni 2016 om, uitsluitend offline, weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen in te verzamelen in agentschappen waar enkel openbare kansspelen worden aangeboden, zonder verplichte minimumafstand tussen die agentschappen of ten opzichte van reeds bestaande verzamelpunten van soortgelijke weddenschappen;
- c) een aanbestedingswaarde van minstens 11 000 EUR per agentschap als onderdeel van de prijs;

- d) sluiting van een concessieovereenkomst waarvan de inhoud in overeenstemming is met elk ander beginsel dat in het arrest [Costa en Cifone, EU:C:2012:80] is geformuleerd en de daarmee overeenstemmende geldende nationale bepalingen inzake openbare kansspelen;
- e) mogelijkheid tot beheer van het agentschap in om het even welke gemeente of provincie, zonder beperking in aantal op territoriale basis en zonder preferentiële voorwaarden voor personen die reeds beschikken over een concessie om soortgelijke weddenschappen in te zamelen of in elk geval voorwaarden waardoor deze concessiehouders begunstigd zouden kunnen worden;
- f) stellen van zekerheden [...].

9 novies De houders van een concessie voor de inzameling van de in lid 9 octies bedoelde weddenschappen die afloopt op 30 juni 2012, zetten hun activiteiten voort tot de sluiting van de overeenkomstig het vorige lid gegunde concessieovereenkomsten. [...]"

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 8 Stanley International Betting en Stanleybet Malta zijn bij de Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state) in beroep gegaan tegen arrest nr. 1884/2013 van het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale administratieve rechtbank van Latium).
- 9 Dat arrest had betrekking op een aanbesteding op grond van artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van wetsbesluit nr. 16 voor de gunning van 2 000 concessierechten voor de organisatie van verschillende openbare kansspelen door middel van het opzetten van een fysiek netwerk van wedkantoren en het beheer van die kantoren (hierna: „aangebesteding”).
- 10 De in het Verenigd Koninkrijk geregistreerde vennootschap Stanley International Betting en haar Maltese dochtervennootschap, Stanleybet Malta, zijn in Italië actief via zogenoemde „datatransmissiecentra” (hierna: „DTC”) in voor het publiek opengestelde lokalen. De beheerders van deze DTC stellen elektronische communicatiemiddelen ter beschikking van de spelers en sturen de gegevens van de inzetten door naar verzoeksters in het hoofdgeding.
- 11 Deze activiteit wordt sinds ongeveer vijftien jaar in Italië uitgeoefend via de beheerders van de DTC, op basis van een vertegenwoordigingsrelatie, zonder concessie of politievergunning.
- 12 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen dat zij van eerdere aanbestedingen in 1999 en 2006 werden uitgesloten en verzoeken derhalve om nietigverklaring van de nieuwe aanbesteding, omdat deze discriminerend is en in strijd met de arresten Placanica e.a. (EU:C:2007:133) en Costa en Cifone (EU:C:2012:80), en om de organisatie van een nieuwe aanbesteding.
- 13 Verzoeksters in het hoofdgeding wijzen in het bijzonder op de ingevoerde discriminatie met betrekking tot de looptijd van de nieuwe concessies, die 40 maanden bedraagt en dus aanzienlijk korter is dan die van de vorige concessies, die een looptijd van negen tot twaalf jaar hadden, en met betrekking tot de exclusiviteit van het aanbod van openbare kansspelen en het verbod om de concessies over te dragen.
- 14 Zij voeren met name aan dat die restrictieve voorwaarden hen beletten op zinvolle wijze aan de aanbesteding deel te nemen, in het bijzonder gezien de sancties verbonden aan de gronden voor intrekking, schorsing of verval van de concessie, zoals het verlies van de zekerheid in geval van verval en het om niet afstaan van het gebruik van de materiële en immateriële zaken waarvan zij eigenaar zijn en die hun netwerk van beheer en inzameling van weddenschappen vormen bij afloop van de concessie.

- 15 Zij hebben benadrukt dat zij een aanzienlijk risico lopen dat eventueel verkregen concessies vervallen worden verklaard of worden ingetrokken vanwege de rechtszaken waarbij de DTC via dewelke zij in Italië actief zijn, zijn betrokken. Verzoeksters in het hoofdgeding waren bijgevolg van mening dat zij voor de keuze werden geplaatst tussen het stopzetten van hun activiteit in Italië en het risico dat eventueel verkregen concessies vervallen worden verklaard en zij de betaalde zekerheden verliezen.
- 16 Het Tribunale amministrativo regionale del Lazio heeft het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat verzoeksters in het hoofdgeding niet hadden deelgenomen aan de aanbesteding waarvan zij de nietigverklaring vorderden. Verzoeksters in het hoofdgeding zijn tegen deze beslissing opgekomen bij de Consiglio di Stato.
- 17 Deze rechter is van oordeel dat de litigieuze bepalingen betreffende de nieuwe concessies, die weliswaar strenger en gedetailleerder zijn dan vroegere bepalingen, niet langer onduidelijk zijn, van toepassing zijn op alle inschrijvers, met inbegrip van de oude concessiehouders, en eveneens gelden voor bestaande rechtsverhoudingen, zodat moeilijk valt in te zien in welke zin een „voordeel” blijft voortbestaan voor de oude concessiehouders.
- 18 Overigens hadden ongeveer 120 andere deelnemers aan de betrokken aanbesteding, waaronder belangrijke buitenlandse groepen die niet behoren tot de bestaande exploitanten en die op vergelijkbare wijze als verzoeksters in het hoofdgeding opereren, geen kritiek op die aanbesteding.
- 19 Voorts hebben de nieuwe concessies volgens deze rechter weliswaar een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies, maar zijn zij tegelijk ook minder belastend en minder veeleisend op financieel vlak voor de kandidaat-concessiehouder.
- 20 De verwijzende rechter acht het derhalve nodig het Hof prejudiciële vragen in dit verband te stellen, hoewel hij te kennen geeft dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU zich volgens hem niet verzetten tegen de litigieuze nationale bepalingen.
- 21 Daarop heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
  - „1) Moeten de artikelen 49 [VWEU] en volgende en 56 [VWEU] en volgende [...] en de beginselen die het Hof [...] in het arrest [Costa en Cifone (EU:C:2012:80)] heeft geformuleerd, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de aanbesteding van concessies met een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies, ingeval deze aanbesteding is uitgeschreven om de gevolgen van de onrechtmatige uitsluiting van een aantal exploitanten van de aanbesteding ongedaan te maken?
  - 2) Moeten de artikelen 49 [VWEU] en volgende en 56 [VWEU] en volgende [...] en de beginselen die het Hof [...] in het arrest [Costa en Cifone (EU:C:2012:80)] heeft geformuleerd, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de opvatting dat de verkorte looptijd van de aan te besteden concessies vergeleken met de looptijd van de in het verleden verleende concessies afdoende wordt gerechtvaardigd door de noodzaak het concessiestelsel opnieuw op te zetten door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Bevoegdheid van het Hof*

- 22 Lottomatica Scemme Srl betwist in wezen de bevoegdheid van het Hof. Zij stelt dat het gezien de beoordelingsbevoegdheid van de lidstaten niet aan het Hof staat om zich uit te spreken over de vraag of de vaststelling van een in meer of mindere mate verkorte looptijd van concessies inzake kansspelen verenigbaar is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU. Het onderzoek van die verenigbaarheid behoort tot de bevoegdheid van de nationale rechter en niet tot die van het Hof.
- 23 In dat verband zij vastgesteld dat die onderneming niet betwist dat de betrokken Italiaanse wetgeving in overeenstemming moet zijn met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU. De draagwijdte van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU wordt beoordeeld door het Hof en de verwijzende rechter verzoekt juist om een uitlegging van die artikelen om te bepalen of de looptijd van de betrokken concessies daarmee in overeenstemming is.
- 24 Het Hof is derhalve bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

### *Ontvankelijkheid*

- 25 De Italiaanse regering stelt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat in de verwijzingsbeslissing de feiten onvoldoende worden uiteengezet om het Hof in staat te stellen een zinvol antwoord te verschaffen.
- 26 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader, ten aanzien waarvan het niet aan het Hof is de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest Melki en Abdeli, C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 27 Het is tevens vaste rechtspraak dat de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving dient te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Voorts moet de verwijzingsbeslissing de precieze redenen vermelden waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk acht om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen (arrest Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 De verwijzingsbeslissing geeft het juridische en feitelijke kader van het hoofdgeding voldoende weer en de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens maken het mogelijk de strekking van de prejudiciële vragen te bepalen.
- 29 Het verzoek om een prejudiciële beslissing is derhalve ontvankelijk.

*Ten gronde*

- 30 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, alsook het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling op het vlak van kansspelen op grond waarvan een nieuwe aanbesteding wordt uitgeschreven voor concessies die een kortere looptijd hebben dan de in het verleden verleende concessies omdat het stelsel opnieuw wordt opgezet door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen.
- 31 Enerzijds moet worden onderzocht of de nationale regeling in het hoofdgeding in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel, voor zover de in die regeling vastgestelde looptijd van de nieuwe concessies korter is dan die van de oude.
- 32 Dienaangaande zij gepreciseerd dat het Hof in het arrest *Costa en Cifone* (EU:C:2012:80) de Italiaanse regeling ook heeft getoetst aan de transparantieplichting en het rechtszekerheidsbeginsel, maar dat een dergelijk onderzoek in casu niet meer nodig is, aangezien de bepalingen aan de orde in het hoofdgeding volgens de verwijzende rechter voldoende duidelijk zijn en niet langer kan worden gesteld dat zij niet duidelijk, precies en ondubbelzinnig zijn geformuleerd.
- 33 Anderzijds moet worden nagegaan of de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde rechtvaardigingsgrond voor de kortere looptijd van de nieuwe concessies, namelijk het opnieuw opzetten van het concessiestelsel door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen, een mogelijke beperking van de door de Verdragen gewaarborgde vrijheden kan rechtvaardigen.

Inachtneming van het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel

- 34 Verzoeksters verzoeken in het hoofdgeding om intrekking van de lopende concessies, nietigverklaring van de laatste aanbesteding en het uitschrijven van een andere, niet-discriminerende aanbesteding. Zij stellen dat de Italiaanse autoriteiten niet mochten kiezen tussen de intrekking en herverdeling van de lopende concessies en de uitschrijving van een aanbesteding voor een passend aantal nieuwe concessies. In elk geval zou de gemaakte keuze het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel schenden.
- 35 Zoals het Hof echter reeds heeft geoordeeld, kunnen zowel de intrekking en herverdeling van de oude concessies als de uitschrijving van een aanbesteding voor een passend aantal nieuwe concessies, gepaste oplossingen zijn. Beide oplossingen kunnen in beginsel de onrechtmatige uitsluiting van bepaalde exploitanten minstens voor de toekomst verhelpen, doordat zij hun de mogelijkheid bieden actief te zijn op de markt onder dezelfde voorwaarden als de bestaande exploitanten (arrest *Costa en Cifone*, EU:C:2012:80, punt 52).
- 36 De nationale autoriteiten mogen op grond van de beoordelingsmarge van de lidstaten in een niet-geharmoniseerd gebied zoals dat van de kansspelen dus kiezen tussen die oplossingen, zij het binnen de grenzen van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel.
- 37 Volgens de vaste rechtspraak van het Hof is het immers een aangelegenheid van de nationale rechtsorde om procedureregels vast te stellen ter bescherming van de rechten die de marktdeelnemers aan de rechtstreekse werking van het Unierecht ontnemen, op voorwaarde dat die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke situaties krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (arresten *Placanica e.a.*, EU:C:2007:133, punt 63, en *Costa en Cifone*, EU:C:2012:80, punt 51).

- 38 Bovendien moet, met het oog op de naleving van het beginsel van gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting, een vergunningstelsel voor kansspelen gebaseerd zijn op objectieve criteria, die niet-discriminerend en vooraf kenbaar zijn, waardoor een grens wordt gesteld aan de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de autoriteiten zodat deze niet op willekeurige wijze wordt gebruikt (arrest Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punt 42).
- 39 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, levert de omstandigheid dat de bestaande exploitanten hun activiteit enkele jaren eerder dan de onrechtmatig uitgesloten exploitanten hebben kunnen aanvatten, en op die manier een positie op de markt hebben kunnen veroveren met een zekere bekendheid en een vaste klantenkring, hun een ongerechtvaardigd mededingingsvoordeel op. De bestaande exploitanten nog „bijkomende” mededingingsvoordelen verlenen ten opzichte van nieuwe concessiehouders brengt mee dat de gevolgen van de onrechtmatige uitsluiting van de laatste aanbestedingen in stand worden gehouden en versterkt, en vormt zo een schending van het beginsel van gelijke behandeling. Een dergelijke maatregel maakt het bovendien voor de onrechtmatig van de laatste aanbesteding uitgesloten exploitanten uiterst moeilijk om de hun door de rechtsorde van de Unie verleende rechten uit te oefenen en voldoet dus niet aan het doeltreffendheidsbeginsel (zie arrest Costa en Cifone, EU:C:2012:80, punt 53).
- 40 Daaruit volgt dat een nationale regeling in overeenstemming is met het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel wanneer daarbij aan de bestaande exploitanten geen „bijkomende” mededingingsvoordelen worden verleend ten opzichte van de nieuwe concessiehouders.
- 41 Wat betreft de naleving van het beginsel van gelijke behandeling, zij opgemerkt dat de bepalingen aan de orde in het hoofdgeding volgens de verwijzende rechter niet langer onduidelijk zijn, van toepassing zijn op alle inschrijvers, met inbegrip van de oude concessiehouders, en ook gelden voor bestaande concessies, zonder dat daarbij „bijkomende” mededingingsvoordelen aan de bestaande exploitanten worden verleend. Verzoeksters in het hoofdgeding delen deze opvatting weliswaar niet, maar dienaangaande zij eraan herinnerd dat het niet aan het Hof staat om zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit te spreken over de uitlegging van de nationale bepalingen of te beoordelen of de verwijzende rechter deze correct uitlegt (zie met name arrest Angelidaki e.a., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Voorts moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, verzoeksters in het hoofdgeding sinds ongeveer vijftien jaar op het Italiaanse grondgebied actief zijn door middel van DTC, zonder concessie of politievergunning, zodat zij niet werkelijk kunnen worden beschouwd als „nieuwkomers op de markt”.
- 43 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, zij verduidelijkt dat – nog steeds volgens de verwijzende rechter – de nieuwe concessies weliswaar een kortere looptijd hebben dan de in het verleden verleende concessies, maar tegelijk minder belastend en veeleisend zijn op financieel vlak voor de kandidaat-concessiehouder.
- 44 Bijgevolg blijkt de naleving van het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel in het hoofdgeding gewaarborgd.

Rechtvaardiging van een beperking van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden

- 45 Het is vaste rechtspraak dat moeten worden beschouwd als beperkingen van de vrijheid van vestiging en/of de vrijheid van dienstverrichting, alle maatregelen die de uitoefening van de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken (zie met name arrest *Duomo Gpa e.a.*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).



- 46 Bijgevolg vormt een regeling van een lidstaat zoals die aan de orde in het hoofdgeding, die de uitoefening van een economische activiteit onderwerpt aan de verkrijging van een concessie en die in verschillende gevallen van verval van de concessie voorziet, een belemmering van de aldus door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gewaarborgde vrijheden (zie arrest *Costa en Cifone*, EU:C:2012:80, punt 70).
- 47 Evenwel moet worden nagegaan of een dergelijke beperking kan worden toegestaan op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen – om redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid – van de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU, die overeenkomstig artikel 62 VWEU ook van toepassing zijn inzake de vrijheid van dienstverrichting, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof haar rechtvaardiging kan vinden in dwingende vereisten van algemeen belang (arrest *Digibet en Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Volgens vaste rechtspraak kunnen beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van algemeen belang zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord (arrest *Digibet en Albers*, EU:C:2014:1756, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Voorts heeft het Hof wat betreft de Italiaanse regeling inzake kansspelen, vastgesteld dat de doelstelling die betrekking heeft op de bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit, een rechtvaardigingsgrond kan vormen voor de uit die regeling voortvloeiende beperkingen van de fundamentele vrijheden (zie arrest *Biasci e.a.*, C-660/11 en C-8/12, EU:C:2013:550, punt 23).
- 50 Wat in casu de kwalificatie als „dwingend vereiste van algemeen belang” betreft van de rechtvaardigingsgrond die de Italiaanse autoriteiten aanvoeren voor de verkorte looptijd van de nieuwe concessies, namelijk het opnieuw opzetten van het concessiestelsel door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen, zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak overwegingen van zuiver administratieve aard een afwijking door een lidstaat van de regels van het Unierecht niet kunnen rechtvaardigen. Dit beginsel geldt des te meer wanneer de betrokken afwijking erop neerkomt dat de uitoefening van een der fundamentele vrijheden van het Unierecht wordt verhinderd of beperkt (zie arrest *Arblade e.a.*, C-369/96 en C-376/96, EU:C:1999:575, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Evenwel moet worden herinnerd aan de bijzondere aard van de regelgeving inzake kansspelen, die behoort tot de gebieden waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij ontbreken van harmonisatie ter zake op niveau van de Unie staat het op deze gebieden aan elke lidstaat om overeenkomstig zijn eigen waardesysteem te beoordelen wat noodzakelijk is voor de bescherming van de betrokken belangen en in het kader van een geding dat bij het Hof krachtens artikel 267 VWEU aanhangig is gemaakt, staat het aan de verwijzende rechter om vast te stellen welke doelstellingen door de nationale regeling daadwerkelijk worden nagestreefd (arrest *Digibet en Albers*, EU:C:2014:1756, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Om die reden beschikken de nationale autoriteiten op dit specifieke gebied over een ruime beoordelingsbevoegdheid om te bepalen wat noodzakelijk is ter bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde, en staat het, voor zover voor het overige aan de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden is voldaan, aan elke lidstaat om te beoordelen of het voor de rechtmatige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is activiteiten op het gebied van spelen en weddenschappen geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge toezichtmaatregelen te treffen (zie arrest *Digibet en Albers*, EU:C:2014:1756, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Bijgevolg kan in deze bijzondere context het opnieuw opzetten van het concessiestelsel door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen, aan de hand van nieuwe concessies met een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies, ertoe bijdragen dat de rechtmatige

doelstellingen om de speelgelegenheden te beperken of de aan die spelen verbonden criminaliteit te bestrijden, op samenhangende wijze worden nagestreefd, alsook voldoen aan de vereisten inzake evenredigheid.

- 54 Indien zou blijken dat de nationale autoriteiten in de toekomst het aantal verleende concessies wensen te verminderen of strenger wensen toe te zien op de activiteiten op het gebied van kansspelen, zouden zij dergelijke maatregelen gemakkelijker kunnen treffen indien alle concessies dezelfde looptijd hebben en op hetzelfde ogenblik aflopen.
- 55 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, alsook het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een nieuwe aanbesteding wordt uitgeschreven voor concessies die een kortere looptijd hebben dan de in het verleden verleende concessies omdat het stelsel opnieuw wordt opgezet door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen.

### **Kosten**

- 56 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

**De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, alsook het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, op grond waarvan een nieuwe aanbesteding wordt uitgeschreven voor concessies die een kortere looptijd hebben dan de in het verleden verleende concessies, omdat het stelsel opnieuw wordt opgezet door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen.**

ondertekeningen