



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 22 stycznia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości — Swoboda świadczenia usług — Gry losowe — Uregulowania krajowe — Uporządkowanie systemu udzielania koncesji poprzez zrównanie w czasie terminu ich wygaśnięcia — Nowy przetarg — Koncesje, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniejszych koncesji — Ograniczenie — Nadrzędne względy interesu ogólnego — Proporcjonalność

W sprawie C-463/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 2 lipca 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 sierpnia 2013 r., w postępowaniu:

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

przeciwko

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

przy udziale:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Ó Caoimh, C. Toader (sprawozdawca), E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 października 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Stanley International Betting Ltd przez D. Agnello oraz M. Murę, avvocati,
- w imieniu Stanleybet Malta Ltd przez F. Ferrarę, R.A. Jacchię, A. Terranovę oraz D. Agnello, avvocati,
- w imieniu SNAI SpA przez A. Fratini oraz F. Filpo, avvocati,
- w imieniu Lottomatica Scommesse Srl przez A. Vergeria di Cesanę, C. Benellego oraz G. Fraccastora, avvocati,
- w imieniu Sisal Match Point Spa przez L. Medugna, A. Auteri, G. Fraccastora oraz F. Vetra, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato, oraz I. Volpego, esperto,
- w imieniu rządu belgijskiego przez J.C. Halleux’go oraz L. Van den Broeck, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez P. Vlaemmincka, advocaat,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti oraz H. Tserepę-Lacombe, działające w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE i 56 TFUE, a także zasad równego traktowania i skuteczności.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Stanley International Betting Ltd (zwaną dalej „Stanley International Betting”) i Stanleybet Malta Ltd (zwaną dalej „Stanleybet Malta”) a Ministero dell’Economia e delle Finanze i Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato dotyczącego przeprowadzenia nowego przetargu w zakresie koncesji, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji.

Ramy prawne

- 3 Włoskie przepisy przewidują w istocie, że uczestnictwo w urządzaniu gier losowych, w tym przyjmowanie zakładów, wymaga uzyskania koncesji oraz zezwolenia policji.
- 4 Do czasu wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach, co nastąpiło w 2002 r., koncesji na gry losowe nie można było udzielać podmiotom gospodarczym ukonstytuowanym jako spółki kapitałowe, których akcje są notowane na rynkach regulowanych. Takie podmioty były w związku z tym wykluczone z przetargów na udzielenie koncesji, które odbyły się w 1999 r. Brak zgodności z prawem takiego wykluczenia w świetle art. 43 WE i 49 WE stwierdzono między innymi w wyroku Placanica i in. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Dekret z mocą ustawy nr 223 z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie pilnych przepisów w celu ożywienia gospodarczego i społecznego, ograniczenia i racjonalizacji wydatków publicznych oraz działań obejmujących przychody podatkowe i walkę z oszustwami podatkowymi, zastąpiony ustawą nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r. (GURI nr 18 z dnia 11 sierpnia 2006 r.), wprowadził we Włoszech reformę sektora gier, mającą na celu zapewnienie jego zgodności z wymogami wynikającymi z prawa Unii.
- 6 W następstwie w szczególności wyroku Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80) sektor gier losowych został zreformowany dekretem z mocą ustawy nr 16 z dnia 2 marca 2012 r. w sprawie pilnych przepisów w dziedzinie uproszczenia podatków, poprawy skuteczności i wzmocnienia procedur kontrolnych (GURI nr 52 z dnia 2 marca 2012 r., s. 1), zastąpionym, po wprowadzeniu zmian, ustawą nr 44 z dnia 26 kwietnia 2012 r. (GURI nr 99 z dnia 28 kwietnia 2012 r., dodatek zwyczajny nr 85, s. 1 i nast.; tekst jednolity s. 23 i nast.) (zwanym dalej „dekretem z mocą ustawy nr 16”).
- 7 Artykuł 10 ust. 9g i 9h dekretu z mocą ustawy nr 16 przewiduje:

„9g W ramach uporządkowania przepisów z dziedziny gier publicznych, w tym zakładów sportowych, również w związku z zawodami hippicznymi, oraz zakładów innych niż sportowe przepisy niniejszego ustępu mają na celu ułatwienie takiego uporządkowania poprzez pierwsze zrównanie czasu obowiązywania koncesji, których przedmiotem jest przyjmowanie odnośnych zakładów, przy jednoczesnym zachowaniu wymogu dostosowania krajowych zasad selekcji podmiotów, które na rzecz państwa przyjmują zakłady sportowe, również w związku z zawodami hippicznymi, oraz zakłady inne niż sportowe do zasad wynikających z wyroku [Costa i Cifone, EU:C:2012:80]. W tym względzie, w związku z następującym wkrótce wygaśnięciem grupy koncesji na przyjmowanie wskazanych zakładów, niezależny urząd ds. monopoli państwowych wszczyna bezzwłocznie, a w każdym razie najpóźniej do dnia 31 lipca 2012 r., przetarg w zakresie selekcji podmiotów zbierających rzeczony zakłady, z zachowaniem co najmniej następujących kryteriów:

 - a) możliwość udziału podmiotów, które prowadzą już działalność w zakresie przyjmowania zakładów w jednym z państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, w którym mają swoją siedzibę i miejsce prowadzenia działalności, na podstawie ważnego i skutecznego upoważnienia wydanego zgodnie z przepisami obowiązującymi w porządku prawnym rzeczonoego państwa, i które to podmioty są również rzetelne i wiarygodne oraz spełniają wymogi gospodarcze i majątkowe wskazane przez niezależny urząd ds. monopoli państwowych [...];
 - b) udzielenie koncesji obowiązujących do dnia 30 czerwca 2016 r. na przyjmowanie, wyłącznie w fizycznej sieci punktów sprzedaży, zakładów sportowych, również w związku z zawodami hippicznymi, oraz zakładów innych niż sportowe przez punkty sprzedaży, maksymalnie w liczbie 2000, których wyłącznym przedmiotem działalności jest prowadzenie sprzedaży gier publicznych, bez wprowadzania ograniczeń co do minimalnej odległości między tymi punktami lub w stosunku do innych, już działających punktów przyjmowania identycznych zakładów;

- c) przyjęcie za składnik ceny podstawowej wartości rynkowej w wysokości 11 000 EUR dla każdego punktu sprzedaży;
- d) zawarcie umowy koncesyjnej, której treść jest zgodna z ogółem zasad wynikających z wyroku [Costa i Cifone, EU:C:2012:80]), a także z właściwymi przepisami krajowymi obowiązującymi w dziedzinie zakładów publicznych;
- e) możliwość prowadzenia punktów sprzedaży w każdej gminie lub prowincji, bez ograniczeń ilościowych ze względu na położenie i bez warunków preferencyjnych w stosunku do istniejących koncesjonariuszy upoważnionych już do przyjmowania zakładów identycznych lub takich, które w każdym razie mogą okazać się preferencyjne względem tych ostatnich;
- f) ustanowienie kaucji [...].

9h Koncesjonariusze, których koncesja wygasa w dniu 30 czerwca 2012 r., przyjmujący zakłady, o których mowa w ust. 9g, prowadzą nadal działalność do dnia zawarcia umów o koncesje udzielonych zgodnie ze wskazanym ustępem [...].”

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Stanley International Betting i Stanleybet Malta wniosły skargę do Consiglio di Stato (najwyższego sądu administracyjnego) w celu doprowadzenia do zmiany wyroku Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego w Lacjum) nr 1884/2013.
- 9 Przedmiotem tego wyroku był przetarg na przyznanie w drodze koncesji 2000 uprawnień na jednoczesne prowadzenie działalności w zakresie gier publicznych za pośrednictwem fizycznej sieci punktów sprzedaży i zarządzania nimi, na podstawie art. 10 ust. 9g i 9h dekretu z mocą ustawy nr 16 (zwany dalej „przetargiem”).
- 10 Stanley International Betting, spółka z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie, oraz jej maltańska spółka zależna, Stanleybet Malta, działają we Włoszech za pośrednictwem podmiotów zwanych „centrami transmisji danych” (zwanych dalej „CTD”), znajdujących się w publicznie dostępnych lokalach, których właściciele udostępniają graczom łącze telematyczne i przekazują dane o każdej rozgrywce skarżącym w postępowaniu głównym.
- 11 Działalność ta jest prowadzona we Włoszech za pośrednictwem właścicieli CTD od około 15 lat na podstawie umownego stosunku upoważnienia, bez koncesji i zezwolenia policji.
- 12 Skarżące w postępowaniu głównym, uznawszy, że zostały wykluczone z wcześniejszych przetargów, które miały miejsce w 1999 r. i w 2006 r., wnoszą o unieważnienie nowego przetargu, powołując się na jego dyskryminacyjny i sprzeczny z wyrokami Placanica i in. (EU:C:2007:133), a także Costa i Cifone (EU:C:2012:80) charakter, oraz wnoszą o przeprowadzenie nowego przetargu.
- 13 Skarżące w postępowaniu głównym zarzucają w szczególności wprowadzenie dyskryminacji z uwagi na wynoszący 40 miesięcy czas obowiązywania nowych koncesji, który jest znacznie krótszy od wynoszącego 9–12 lat czasu obowiązywania wcześniejszych koncesji, oraz z uwagi na wyłączny charakter działalności prowadzenia sprzedaży gier publicznych i zakaz zbywania koncesji.
- 14 Podnoszą one w szczególności, że te restrykcyjne warunki nie pozwalają im na skuteczny udział w przetargu, zwłaszcza ze względu na kary związane z podstawami cofnięcia, zawieszenia i wygaśnięcia koncesji, obejmujące utratę kaucji w przypadku wygaśnięcia i nieodpłatnego zbycia prawa użytkowania posiadanych dóbr materialnych i niematerialnych stanowiących ich sieć zarządzania i przyjmowania zakładów w chwili wygaśnięcia koncesji.

- 15 Podkreśliły one, że ponoszą poważne ryzyko wygaśnięcia i cofnięcia ewentualnie uzyskanych koncesji z uwagi na spory dotyczące CTD, za pośrednictwem których działają one we Włoszech. W rezultacie skarżące w postępowaniu głównym uznały, że zostały one postawione w sytuacji konieczności dokonania wyboru między rezygnacją z prowadzenia działalności we Włoszech a ponoszeniem ryzyka związanego z wygaśnięciem ewentualnie uzyskanych koncesji i z utratą wpłaconych kaucji.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio odrzucił skargę jako niedopuszczalną z uwagi na fakt, że skarżące w postępowaniu głównym nie wzięły udziału w przetargu, którego unieważnienia żądają. W następstwie tego wyroku skarżące w postępowaniu głównym wniosły skargę do Consiglio di Stato.
- 17 Consiglio di Stato uważa, że wprawdzie sporne przepisy dotyczące nowych koncesji są bardziej restrykcyjne i szczegółowe niż przepisy obowiązujące poprzednio, niemniej jednak nie są one niejasne, dotyczą wszystkich uczestników, w tym poprzednich koncesjonariuszy, oraz znajdują zastosowanie również do istniejących już stosunków, tak że trudno jest zrozumieć, na czym polega podnoszona „przewaga” po stronie dawnych koncesjonariuszy.
- 18 Ponadto około 120 innych uczestników odnośnego przetargu, w tym poważne grupy zagranicznych podmiotów niebędące działającymi już podmiotami, a posiadające strukturę operacyjną zbliżoną do struktury skarżących w postępowaniu głównym, nie podniosło żadnego zarzutu w odniesieniu do tego przetargu.
- 19 Co więcej, zdaniem tego sądu, mimo iż czas obowiązywania nowych koncesji jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji, to jednak nowe koncesje są również tańsze i mniej wymagające z gospodarczego punktu widzenia dla podmiotów starających się o koncesję.
- 20 W rezultacie, uznając wprawdzie, że art. 49 TFUE i 56 TFUE nie sprzeciwiają się obowiązywaniu spornych przepisów krajowych, sąd odsyłający uznaje jednak za konieczne zwrócenie się w tym zakresie do Trybunału.
- 21 W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy art. 49 [TFUE] i nast. oraz art. 55 [TFUE i nast.], a także zasady potwierdzone przez Trybunał [...] w wyroku [Costa i Cifone (EU:C:2012:80)] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one, aby na przetarg wystawiane były koncesje, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania koncesji udzielonych w przeszłości, jeżeli przetarg zostaje ogłoszony w celu zaradzenia skutkom wynikającym z niezgodnego z prawem wykluczenia pewnej liczby podmiotów gospodarczych z przetargów?
 - 2) Czy art. 49 [TFUE] i nast. oraz art. 55 [TFUE i nast.], a także zasady potwierdzone przez Trybunał [...] w wyroku [Costa i Cifone (EU:C:2012:80)] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one temu, aby wymóg uporządkowania i racjonalizacji systemu udzielania koncesji poprzez zrównanie w czasie terminu ich wygaśnięcia stanowił przyczynę należycie uzasadniającą skrócony czas obowiązywania koncesji wystawionych na przetarg w porównaniu do czasu obowiązywania koncesji udzielonych w przeszłości?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 22 Lottomatica Scommese Srl kwestionuje w istocie właściwość Trybunału. Twierdzi ona, że w świetle swobodnego uznania przysługującego państwom członkowskim do Trybunału nie należy zajmowanie stanowiska w kwestii, czy ustanowienie mniej lub bardziej ograniczonego czasu obowiązywania koncesji w dziedzinie gier losowych jest zgodne z art. 49 TFUE i 56 TFUE. Kwestia tej zgodności należy do właściwości sądu krajowego, a nie do właściwości Trybunału.
- 23 W tym względzie należy stwierdzić, że spółka ta nie kwestionuje, iż odnośne włoskie przepisy powinny być zgodne z art. 49 TFUE i 56 TFUE. Tymczasem zakres art. 49 TFUE i 56 TFUE objęty jest zakresem oceny ze strony Trybunału, a sąd odsyłający wnosi właśnie o dokonanie wykładni tych artykułów w celu ustalenia, czy czas obowiązywania wskazanych koncesji jest z nimi zgodny.
- 24 W konsekwencji należy stwierdzić, że Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na przedłożone pytania.

W przedmiocie dopuszczalności

- 25 Rząd włoski uważa, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien być uznany za niedopuszczalny, gdyż postanowienie odsyłające nie naświetla w dostateczny sposób stanu faktycznego, tak aby umożliwić Trybunałowi udzielenie przydatnej odpowiedzi.
- 26 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystając z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (wyrok Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie przydatna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedstawione przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań. Ponadto postanowienie odsyłające musi wskazywać dokładne powody, dla których sąd krajowy powziął wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa Unii i uznał za konieczne przedstawienie pytań prejudycjalnych Trybunałowi (wyrok Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Tymczasem postanowienie odsyłające opisuje w wystarczający sposób ramy prawne i faktyczne postępowania głównego, a wskazówki dostarczone przez sąd odsyłający pozwalają na ustalenie zakresu przedstawionych pytań.
- 29 W tych okolicznościach należy uznać wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za dopuszczalny.

Co do istoty

- 30 W swych pytaniach pierwszym i drugim, które należy rozważyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE i 56 TFUE, a także zasady równego traktowania i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one obowiązywaniu przepisów krajowych z dziedziny gier losowych przewidujących przeprowadzenie nowego przetargu obejmującego koncesje, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji z uwagi na uporządkowanie systemu poprzez zrównanie w czasie terminu wygaśnięcia koncesji.
- 31 Po pierwsze, należy zbadać, czy przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego, wprowadzając krótszy czas obowiązywania koncesji względem udzielonych wcześniej koncesji, są zgodne z zasadami równego traktowania i skuteczności.
- 32 W tym względzie należy dodać, że o ile w wyroku *Costa i Cifone* (EU:C:2012:80) Trybunał zbadał również zgodność włoskich przepisów z obowiązkiem zachowania przejrzystości i zasadą pewności prawa, o tyle badanie takie nie jest już konieczne w niniejszym przypadku, zważywszy, że zdaniem sądu odsyłającego przepisy będące przedmiotem postępowania głównego są dostatecznie jasne i nie można w odniesieniu do nich podnieść już zarzutu, że nie są one sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny.
- 33 Po drugie, należy dokonać oceny, czy powód powołany przez władze krajowe w celu uzasadnienia krótszego czasu obowiązywania nowych koncesji, w szczególności uporządkowanie systemu koncesji poprzez zrównanie w czasie terminu ich wygaśnięcia, może uzasadniać ewentualne ograniczenie swobód gwarantowanych w traktatach.
- W przedmiocie zachowania zasad równego traktowania i skuteczności
- 34 W postępowaniu głównym skarżące żądają cofnięcia będących w toku koncesji, unieważnienia ostatniego przetargu i przeprowadzenia kolejnego przetargu na niedyskryminujących podstawach. Twierdzą one, że włoskie władze nie były uprawnione do dokonania wyboru pomiędzy cofnięciem i ponownym przyznaniem będących w toku koncesji a zorganizowaniem nowego przetargu na odpowiednią liczbę nowych koncesji, a w każdym razie dokonany wybór narusza zasady równego traktowania i skuteczności.
- 35 Jednakże, jak orzekł już Trybunał, właściwym rozwiązaniem mogłyby być zarówno cofnięcie i ponowny rozdział dawnych koncesji, jak i ogłoszenie przetargu na odpowiednią liczbę nowych koncesji. Obydwa te rozwiązania co do zasady mogą zaradzić, przynajmniej na przyszłość, niezgodnemu z prawem wykluczeniu pewnych podmiotów, umożliwiając im prowadzenie działalności rynkowej na tych samych warunkach, jak już działającym podmiotom (wyrok *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, pkt 52).
- 36 Wynika stąd, że krajowe władze mają prawo dokonać wyboru pomiędzy wskazanymi rozwiązaniami w oparciu o zakres uznania przysługujący państwom członkowskim w dziedzinie, która nie została zharmonizowana, takiej jak dziedzina gier losowych, przy czym tenże zakres uznania jest jednak ograniczony zasadami równoważności i skuteczności.
- 37 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału to do krajowego porządku prawnego należy stworzenie przepisów proceduralnych zapewniających ochronę uprawnień, jakie podmioty wywodzą z bezpośredniego skutku prawa Unii, pod warunkiem jednakże, że nie są one mniej korzystne od przepisów dotyczących podobnych sytuacji o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) oraz że nie czynią praktycznie niemożliwym lub zbyt utrudnionym wykonywanie uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii (zasada skuteczności) (wyroki: *Placanica i in.*, EU:C:2007:133, pkt 63; a także *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, pkt 51).

- 38 Ponadto w celu przestrzegania zasady równego traktowania oraz wynikającego z niej obowiązku przejrzystości system zezwoleń na prowadzenie gier losowych powinien opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach, zakreślających ramy uznania władz krajowych, tak by nie mógł być on stosowany w sposób arbitralny (wyrok Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, pkt 42).
- 39 Tymczasem, jak orzekł już Trybunał, sam fakt, że działające już podmioty mogły rozpocząć działalność o kilka lat wcześniej niż podmioty wykluczone niezgodnie z prawem i tym samym mogły zyskać na rynku pewną renomę i przywiązaną do nich klientelę, daje im niezasłużoną przewagę konkurencyjną. Przyznanie działającym już podmiotom „dodatkowej” przewagi konkurencyjnej w stosunku do nowych koncesjonariuszy skutkuje utrzymaniem i wzmocnieniem efektów ich niezgodnego z prawem wykluczenia z ostatnich przetargów i stanowi tym samym naruszenie zasady równego traktowania. Taki środek sprawia ponadto, że korzystanie przez podmioty wykluczone niezgodnie z prawem z ostatniego przetargu z praw przyznanych w porządku prawnym Unii staje się nadmiernie utrudnione i nie spełnia więc wymogów zasady skuteczności (zob. wyrok Costa i Cifone, EU:C:2012:80, pkt 53).
- 40 Wynika stąd, że w celu zachowania zasad równego traktowania i skuteczności przepisy krajowe nie mogą przyznawać działającym już podmiotom „dodatkowej” przewagi konkurencyjnej w stosunku do nowych koncesjonariuszy.
- 41 Co się tyczy zachowania zasady równego traktowania, należy zauważyć, że zdaniem sądu odsyłającego przepisy będące przedmiotem postępowania głównego nie są już niejasne, dotyczą wszystkich uczestników, w tym także dawnych koncesjonariuszy, oraz znajdują zastosowanie również do obowiązujących już koncesji, bez przyznawania działającym już podmiotom „dodatkowej” przewagi konkurencyjnej. O ile oceny tej nie podzielają skarżące w postępowaniu głównym, o tyle należy w tym względzie przypomnieć, że w kompetencji Trybunału nie leży wypowiedzanie się, w ramach procedury odesłania prejudycjalnego, o wykładni przepisów krajowych ani orzekanie o poprawności wykładni dokonanej przez sąd odsyłający (zob. w szczególności wyrok Angelidaki i in., od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Ponadto należy również uwzględnić fakt, że jak wynika z postanowienia odsyłającego, skarżące w postępowaniu głównym prowadzą działalność na terytorium Włoch za pośrednictwem CTD od około 15 lat, nie posiadając przy tym koncesji ani zezwolenia policji, co oznacza, że w rzeczywistości nie można uznać, iż są one „nowymi podmiotami wchodzącymi na rynek”.
- 43 Jeśli chodzi o zasadę skuteczności, należy stwierdzić, że również zdaniem sądu odsyłającego, mimo iż czas obowiązywania nowych koncesji jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji, nowe koncesje są jednak również tańsze i mniej wymagające z gospodarczego punktu widzenia dla podmiotów starających się o koncesję.
- 44 Wydaje się zatem, że w postępowaniu głównym zapewnione zostało poszanowanie zasady równego traktowania i skuteczności.

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE

- 45 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody przedsiębiorczości i/lub swobody świadczenia usług należy uznać wszelkie środki, które zakazują korzystania ze swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE, ograniczają je lub zmniejszają jego atrakcyjność (zob. w szczególności wyrok Duomo Gpa i in., od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 46 W związku z tym przepisy państwa członkowskiego, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, uzależniające prowadzenie danej działalności gospodarczej od uzyskania koncesji i ustanawiające rozmaite przesłanki cofnięcia koncesji, stanowią ograniczenie swobód gwarantowanych w art. 49 TFUE i 56 TFUE (zob. wyrok *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, pkt 70).
- 47 Należy jednak zbadać, czy ograniczenie takie może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 51 TFUE i 52 TFUE ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, mających zastosowanie w dziedzinie swobody świadczenia usług na podstawie art. 62 TFUE, lub być uzasadnione zgodnie z orzecznictwem Trybunału nadrzędnymi względami interesu ogólnego (wyrok *Digibet i Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 I tak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczenia dotyczące działalności w zakresie gier losowych mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami (wyrok *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Ponadto, co się tyczy włoskich przepisów w zakresie gier losowych, Trybunał orzekł, że cel zwalczania przestępczości związanej z grami losowymi może uzasadniać wynikające z tych przepisów ograniczenia swobód podstawowych (zob. wyrok *Biasci i in.*, C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, pkt 23).
- 50 W niniejszym przypadku, jeśli chodzi o uznanie za „nadrzędny wzgląd interesu ogólnego” powodu podanego przez władze krajowe w celu uzasadnienia skrócenia czasu obowiązywania nowych koncesji, obejmującego uporządkowanie systemu udzielania koncesji poprzez zrównanie w czasie terminu ich wygaśnięcia, nie ulega wątpliwości, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem same względy porządku administracyjnego nie mogą uzasadniać odstąpienia przez państwo członkowskie od przepisów prawa Unii. Zasada ta znajduje zastosowanie tym bardziej, jeżeli dane odstępstwo jest równoznaczne z wyłączeniem lub ograniczeniem korzystania z jednej z podstawowych swobód prawa Unii (zob. wyrok *Arblade i in.*, C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Jednakże należy przypomnieć szczególny charakter przepisów regulujących gry losowe, stanowiące część dziedziny, w której pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności w zakresie wartości moralnych, religijnych i kulturalnych. W braku harmonizacji na poziomie Unii Europejskiej w tym zakresie do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach, według własnej skali wartości, wymogów związanych z ochroną interesów, a ustalenie celów, jakie są w rzeczywistości realizowane przez ustawodawstwo krajowe, należy w ramach sprawy, z którą zwrócono się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, do właściwości sądu odsyłającego (wyrok *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 W związku z tym w tej szczególnej dziedzinie organy krajowe dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w celu określenia wymogów, z jakimi związane są ochrona konsumenta i porządku społecznego, oraz, o ile warunki ustanowione przez orzecznictwo Trybunału są ponadto spełnione, do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez nie zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz działalności w zakresie gier i zakładów, czy też wyłącznie ograniczenie tej działalności i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli (zob. wyrok *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Wynika stąd, że w tym szczególnym kontekście uporządkowanie systemu udzielania koncesji poprzez zrównanie w czasie terminu ich wygaśnięcia może, poprzez ustanowienie krótszego czasu obowiązywania nowych koncesji w stosunku do wcześniej przyznanych koncesji, przyczynić się do

spójnej realizacji zgodnych z prawem celów obejmujących ograniczenie okazji do gry lub zwalczanie przestępczości związanej z takim grami i może również spełniać wymagane warunki proporcjonalności.

- 54 Gdyby okazało się, że w przyszłości władze krajowe chcą ograniczyć liczbę przyznanych koncesji lub wykonywać ściślejszą kontrolę w odniesieniu do działalności prowadzonej w zakresie gier losowych, takie środki byłyby ułatwione, w sytuacji gdy czas obowiązywania wszystkich przyznanych koncesji jest taki sam i gdy wygasają one w tym samym czasie.
- 55 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytania należy odpowiedzieć, że art. 49 TFUE i 56 TFUE, a także zasady równego traktowania i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one obowiązywaniu przepisów krajowych, takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przewidują przeprowadzenie nowego przetargu obejmującego koncesje, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji z uwagi na uporządkowanie systemu poprzez zrównanie w czasie terminu wygaśnięcia koncesji.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 49 TFUE i 56 TFUE, a także zasady równego traktowania i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one obowiązywaniu przepisów krajowych, takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, które przewidują przeprowadzenie nowego przetargu obejmującego koncesje, których czas obowiązywania jest krótszy niż czas obowiązywania wcześniej udzielonych koncesji z uwagi na uporządkowanie systemu poprzez zrównanie w czasie terminu wygaśnięcia koncesji.

Podpisy