



## Rättsfallssamlingen

### DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 28 januari 2016\*

”Begäran om förhandsavgörande — Artiklarna 4 FEUF och 56 FEUF — Etableringsfrihet — Frihet att tillhandahålla tjänster — Hasardspel — Domstolens dom i vilken det har fastslagits att nationella bestämmelser om koncessioner för upptagande av vadhållningsinsatser är oförenliga med unionsrätten — Omorganisering av systemet med hjälp av ett nytt upphandlingsförfarande — Upplåtelse utan ersättning av nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser — Begränsning — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet”

I mål C-375/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Frosinone (domstol i första instans i Frosinone, Italien) genom beslut av den 9 juli 2014, som inkom till domstolen den 6 augusti 2014, i brottmålet mot

**Rosanna Laezza,**

meddelar

### DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen M. Ilešič, tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna A. Arabadjiev, C. Toader (referent), E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 september 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- R. Laezza, genom D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro och M. Mura, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Marrone och S. Fiorentino, avvocati dello Stato,
- Belgiens regering, genom J. Van Holm, L. Van den Broeck och M. Jacobs, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, B. Van Vooren och R. Verbeke, advocaten,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: italienska.

och efter att den 26 november 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Rosanna Laezza som åtalats för överträdelse av den italienska lagstiftningen om upptagande av vadhållningsinsatser.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Italiensk rätt*

- 3 I artikel 10.9 octies och 10.9 novies i lagdekret nr 16 innehållande nödgärder för förenklad beskattning och förbättrade, mer effektiva och förstärkta kontrollförfaranden (decreto-legge – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) av den 2 mars 2012 (GURI nr 52, av den 2 mars 2012), omvandlad, efter ändringar, till lag nr 44, av den 26 april 2012 (ordinarie tillägg till GURI nr 99, av den 28 april 2012, nedan kallat 2012 års lagdekret) föreskrivs följande:

”9 octies Bestämmelserna i förevarande punkt syftar – inom ramen för en omorganisering av bestämmelserna som reglerar statligt organiserad spelverksamhet, inklusive vadhållning vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållning utanför sportevenemang – till att underlätta sådan omorganisering genom en första tidsmässig anpassning av de koncessioners giltighetstid som gäller upptagning av vadhållningsinsatser. Härvid ska kravet på anpassning av de nationella reglerna för urval av de personer som, för statens räkning, upptar vadhållningsinsatser vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållningsinsatser för annat än sportevenemang, till de principer som fastställdes i dom från Europeiska unionens domstol den 16 februari 2012 [Costa och Cifone, C-72/10 och C-77/109, EU:C:2012:80] iakttagas. Med hänsyn till att giltighetstiden för en rad koncessioner för upptagande av dylika vadhållningsinsatser snart löper ut, kommer den fristående myndigheten för statliga monopol [(nu myndigheten för tull och statliga monopol – Agenzia delle dogane e dei Monopoli, nedan kallad ADM)] omedelbart och i vilket fall som helst senast den 31 juli 2012 att inleda ett upphandlingsförfarande för att välja ut de personer som ska uppta sådana vadhållningsinsatser. Följande ska härvid åtminstone iakttagas:

- a) Personer som redan bedriver spelverksamhet i en medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och som har sitt lagstadgade säte eller sätet för sin verksamhet där, och som innehar ett giltigt och gällande tillstånd för verksamheten som meddelats enligt gällande bestämmelser i den berörda statens rättsordning får delta i upphandlingen. Nämda personer ska härutöver uppvisa god vandel och tillförlitlighet samt uppfylla de krav i ekonomiskt och förmögenhetsrättsligt hänseende som [ADM] ställer, med beaktande av de bestämmelser på området som anges i lag nr 220 [med bestämmelser om upprättande av statens årliga och fleråriga budget (2011 års stabilitetslag) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità' 2011), av den 13 december 2010 (ordinarie tillägg till GURI nr 297, av den 21 december 2010), i ändrad lydelse enligt lag nr 111 av den 15 juli 2011 (nedan kallad 2011 års stabilitetslag)] och lagdekret nr 98 av den 6 juli 2011, vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 111 av den 15 juli 2011.

- b) Koncessioner med giltighetstid till och med den 30 juni 2016 får beviljas maximalt 2 000 agenturer för upptagande av vadhållningsinsatser vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållningsinsatser för annat än sportevenemang, uteslutande inom ett redan befintligt fysiskt nätverk. Nämda agenturer ska ha som enda verksamhet att saluföra offentliga spelprodukter utan krav på minsta avstånd mellan dessa agenturer eller i förhållande till andra identiska vadslagningsställen som redan är verksamma.
- c) För varje agentur ska ett grundläggande marknadsvärde om 11 000 euro gälla som en relevant faktor vid beräkningen av priset.
- d) De koncessionsavtal som ingås ska ha ett innehåll som överensstämmer med övriga principer som fastställts i den dom som meddelades av Europeiska unionens domstol den 16 februari 2012 samt med gällande nationella bestämmelser som är förenliga härmed och som är gällande på området för offentlig spelverksamhet.
- e) Det ska ges möjlighet att driva agenturerna i vilken kommun eller vilken region som helst utan begränsningar till antal inom en viss geografisk plats eller med hänsyn till villkor som gynnar koncessionshavare som redan har tillstånd att uppta identiska vadhållningsinsatser eller som under alla förhållanden kan visa sig gynna dessa koncessionshavare.
- f) Ställande av säkerhet i enlighet med bestämmelserna i artikel 24 i lagdekret nr 98 av den 6 juli 2011, vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 111 av den 15 juli 2011.

9 novies Koncessionshavare med behörighet att uppta vadhållningsinsatser som avses i punkt 9 octies, vars koncession löper ut den 30 juni 2012, ska fortsätta att driva sin verksamhet med upptagande av vadhållningsinsatser till dess att koncessionsavtal som beviljats i enlighet med föregående punkt har ingåtts....”

- 4 Med stöd i ovannämnda bestämmelser i 2012 års lagdekret tilldelades koncessioner med en giltighetstid på 40 månader, medan de tidigare tilldelade koncessionerna hade en giltighetstid på mellan nio och tolv år.
- 5 Enligt artikel 1.77 i 2011 års stabilitetslag gäller följande:

”För att säkerställa rätt balans mellan offentliga och privata intressen vid organiserandet av offentlig spelverksamhet, med hänsyn till statens monopol på spelområdet... samt de principer, även unionsrättsliga, för urvalsförfaranden som grundas på konkurrens som gäller inom denna sektor, och genom att bidra till att stärka grunderna för en mer ändamålsenlig och effektiv bekämpning av otillåten eller olaglig spelverksamhet i Italien, skydd av konsumenter, särskilt minderåriga, den allmänna ordningen, kampen mot spel riktade till minderåriga och den organiserade brottslighetens infiltration av spelsektorn... ska [ADM] utan dröjsmål uppdatera avtalsmallen för att bevilja koncessioner för att bedriva offentlig spelverksamhet och uppta insatser, dock inte för distansspel, eller under alla omständigheter med hjälp av ett fysiskt nätverk för offentliga spel.”
- 6 Enligt artikel 1.78 b punkt 26 i 2011 års stabilitetslag ska koncessionsavtalet innehålla en klausul som föreskriver att ”upplåtande utan ersättning eller överlåtande av infrastrukturnätet för att bedriva spelverksamhet och uppta spelinsatser till [ADM] när koncessionen löper ut får endast ske efter en förhandsbegäran av nämnda myndighet, och ska meddelas minst sex månader före förfallodagen, eller i samband med beslutet att återkalla eller förverka koncessionen.”
- 7 I förslaget till avtal, som var aktuellt i det anbudsförfarande som genomfördes år 2012 (nedan kallat förslaget till avtal), anges skälen för återkallelse och förverkande av koncessioner.

- 8 Enligt artikel 23.2 a, e och k i förslaget till avtal kan återkallelse eller förverkande bland annat ske i fall då den nationella domstolen är tvungen att ta ställning till överträdelser som ADM anser innebära att koncessionshavaren inte har den pålitlighet, professionalism och de moraliska egenskaper som krävs, i fall då organiserandet och bedrivandet av spelverksamhet och upptagande av insatser sker med andra metoder och andra tekniker än vad som föreskrivs i gällande lagar, författningar och avtal, och i fall där behöriga organ har konstaterat att lagstiftningen för att motverka otillåten vadhållning och otillåtet spel har överträtts.
- 9 I artikel 25 i förslaget till avtal föreskrivs följande:

”1. På uttrycklig begäran från ADM, och för den tidsperiod som däri fastställs, åtar sig koncessionshavaren att – när verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av att koncessionen förverkas eller återkallas – utan ersättning till ADM eller till en annan koncessionshavare som ADM har valt ut genom upphandling upplåta nyttjanderätten till de materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som ingår i nätverket för administration och upptagande av spelinsatser, vilka inte får belastas av rättigheter gentemot, eller krav från, tredjeman. Upplåtelsen ska ske på det sätt som anges i nedanstående punkter.

2. De tillgångar som omfattas av upplåtelsen anges i inventarieförteckningen och senare ändringar av denna, i enlighet med bestämmelserna i artikel 5.1 e.

3. Förfarandet för genomförande av upplåtelsen – vilket är ett kontradiktoriskt förfarande mellan ADM och koncessionshavaren som ska dokumenteras i protokoll – ska inledas inom en period på sex månader innan avtalstiden går ut, varvid det ska säkerställas att systemet fortsättningsvis fungerar, även under denna period, eftersom tillgångarna ska överföras till ADM på villkor som gör det möjligt att garantera det elektroniska nätverkets fortsatta funktion. Kostnaderna för den eventuella fysiska övergången av utrustning, anläggningar och andra delar av det elektroniska nätverket ska bäras av koncessionshavaren.

...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

- 10 Stanley International Betting Ltd, ett bolag som är registrerat i Förenade kungariket, är tillsammans med sitt maltesiska dotterbolag Stanleybet Malta Ltd, verksamt i Italien genom operatörer som betecknas dataöverföringscentraler på området för upptagande av vadhållningsinsatser. I Italien bedrivs verksamheten av innehavarna av dessa dataöverföringscentraler sedan ett femtontal år tillbaka. I avtalsrättsligt hänseende kan relationen beskrivas som ett fullmaktsuppdrag utan koncession och utan polistillstånd.
- 11 Vid en kontroll den 5 juni 2014 av lokaler tillhörande en dataöverföringscentral, som drivs av Rosanna Laezza och var ansluten till Stanleybet Malta Ltd, konstaterade Guardia di Finanza (tull- och finanspolisen) i Frosinone (Italien) att det i centret bedrevs otillåtet upptagande av vadhållningsinsatser. Detta medförde att viss datautrustning för mottagande och överföring av dessa vadhållningsinsatser togs i beslag.
- 12 Genom beslut av den 10 juni 2014 fastställde undersökningsdomaren vid Tribunale di Cassino (domstol i första instans i Cassino, Italien) beslaget och förordnade om beslag av utrustningen i preventivt syfte.

- 13 Rosanna Laezza väckte talan vid den hänskjutande domstolen om upphävande av detta beslut. Hon åberopade härvidlag det yrkande som framförts av bolagen i Stanley-koncernen, som hennes dataöverföringscentral är ansluten till, att det upphandlingsförfarande för tilldelning av koncessioner för hasardspel som genomförts med stöd av artikel 10.9 octies och 10.9 novies i 2012 års lagdekret skulle ogiltigförklaras med motiveringen att upphandlingen var diskriminerande.
- 14 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) redan har ställt två tolkningsfrågor till domstolen avseende bland annat den omständigheten att de nya koncessionerna har kortare giltighetstid än de tidigare koncessionerna, i det mål som gav upphov till dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) men anser inte att unionsrätten utgör hinder för den nationella bestämmelse som fastställer denna giltighetstid.
- 15 Den hänskjutande domstolen har emellertid erinrat om att det i artikel 25 i förslaget till avtal föreskrivs en skyldighet att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser i samband med att verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av beslut om förverkande eller återkallande.
- 16 Även om denna bestämmelse, som inte har någon tidigare motsvarighet i italiensk lagstiftning, eventuellt kan motiveras som en slags påföljd i de fall då verksamheten upphör på grund av ett beslut om förverkande eller återkallande av koncessionen förefaller en sådan bestämmelse särskilt betungande då verksamheten upphör enbart därför att koncessionsperioden löper ut. Härtill kommer att koncessionsinnehavaren är skyldig att bära samtliga kostnader för denna vederlagsfria upplåtelse.
- 17 Den hänskjutande domstolen betvivlar att en sådan skillnad i behandling mellan gamla och nya koncessionshavare kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale di Frosinone (domstolen i första instans i Frosinone) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 49 FEUF och följande artiklar samt artikel 56 FEUF och följande artiklar, mot bakgrund även av de principer som följer av domen Costa och Cifone [(C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80)], tolkas så, att de utgör hinder för att det i en nationell bestämmelse föreskrivs en skyldighet att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser, i samband med att verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av beslut om förverkande eller återkallande?”

### **Prövning av tolkningsfrågan**

- 19 Den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan bestämmelse som den i det nationella målet enligt vilken koncessionshavaren utan ersättning ska upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser, i samband med att verksamheten upphör på grund av att koncessionen löper ut eller på grund av beslut om förverkande eller återkallande.
- 20 Domstolen påpekar inledningsvis, såsom generaladvokaten erinrade om i punkterna 27 och 28 i förslaget till avgörande, att detta mål endast avser bedömningen av huruvida artikel 25 i förslaget till avtal är förenligt med unionsrätten och syftet är således inte att ifrågasätta hela det nya koncessionssystem för hasardspel som infördes i Italien år 2012.

*Förekomsten av en inskränkning av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF*

- 21 Domstolen erinrar inledningsvis om att alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF anses som inskränkningar i etableringsfriheten och/eller friheten att tillhandahålla tjänster (dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 22 Domstolen har redan fastställt att en nationell lagstiftning, enligt vilken en ekonomisk verksamhet får bedrivas endast om koncession beviljats och som föreskriver olika fall där koncessionen kan förverkas utgör ett hinder för de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF (dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 23 I förekommande fall och såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 62 och 63 i förslaget till avgörande kan en sådan bestämmelse som avses i det nationella målet, vilken ålägger koncessionshavaren att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till den utrustning som används för att uppta vadhållningsinsatser när verksamheten upphör, inklusive när koncessionen helt enkelt löper ut, göra det mindre attraktivt att bedriva denna verksamhet. Risken för att ett företag utan ekonomisk ersättning ska tvingas upplåta nyttjanderätten till sina tillgångar kan nämligen hindra företaget att få avkastning på sina investeringar.
- 24 Det kan således konstateras att den berörda nationella bestämmelsen utgör en inskränkning av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.

*Huruvida inskränkningen av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF eventuellt är diskriminerande*

- 25 Domstolen har vidare preciserat att även om domstolen redan har godtagit ett antal tvingande skäl av allmänintresse som kan åberopas för att motivera att det görs avsteg från de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, kan inte dessa mål åberopas för att rättfärdiga inskränkningar som tillämpas på ett diskriminerande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom Blanco och Fabretti, C-344/13 och C-367/13, EU:C:2014:2311, punkt 37).
- 26 Om den restriktiva bestämmelsen i det nationella målet är diskriminerande kan den nämligen bara motiveras av sådana hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa som föreskrivs i artiklarna 51 FEUF och 52 FEUF. Häri ingår inte bekämpning av brottslighet med anknytning till hasardspel eller att upprätthålla den lagliga verksamhet som består i upptagande av vadhållningsinsatser, som har åberopats i detta fall (se, analogt, dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 27 Rosanna Laezza har härvidlag påpekat att den nationella bestämmelsen är diskriminerande då den inför en särbehandling mellan å ena sidan operatörer som har tilldelats en koncession i ett upphandlingsförfarande som genomförts enligt artikel 10.9 octies och 10.9 novies i 2012 års lagdekret och å andra sidan operatörer som tilldelats en koncession i ett tidigare anbudsförfarande, då de sistnämnda fått en längre tid att amortera de tillgångar som används för upptagande av vadhållningsinsatser innan de eventuellt åläggs att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till dessa tillgångar när koncessionen löper ut.
- 28 Såsom generaladvokaten emellertid har påpekat i punkterna 66 och 67 i förslaget till avgörande förefaller det framgå av de uppgifter som tillhandahållits domstolen att den nationella bestämmelsen var tillämplig på alla aktörer som deltog i det upphandlingsförfarande som inleddes år 2012 med stöd av artikel 10.9 octies och 10.9 novies i 2012 års lagdekret, oavsett var de var etablerade.

- 29 Den omständigheten att italienska myndigheter vid en viss tidpunkt beslutade att ändra de villkor under vilka samtliga godkända operatörer utövar sin verksamhet att uppta vadhållningsinsatser i Italien förefaller således inte relevant vid bedömningen av om bestämmelsen i det nationella målet är diskriminerande.
- 30 Det ankommer icke desto mindre på den hänskjutande domstolen att, efter en samlad bedömning av samtliga omständigheter kring det nya upphandlingsförfarandet, pröva om nämnda bestämmelse är diskriminerande.

*Huruvida inskränkningen av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF kan motiveras*

- 31 Det ska dessutom prövas huruvida den inskränkning av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF som utgörs av den bestämmelse som avses i det nationella målet, kan godtas på grund av att den omfattas av de undantag avseende hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa som uttryckligen anges i artiklarna 51 FEUF och 52 FEUF, som även är tillämpliga på friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 62 FEUF, eller om den, för den händelse att den hänskjutande domstolen skulle finna att denna bestämmelse tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom Digibet och Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 22 och där angiven rättspraxis) såsom skyddet av konsumenter samt för att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter (dom HIT och HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 32 Vad gäller den italienska lagstiftningen om hasardspel har domstolen slagit fast att syftet att bekämpa kriminalitet som hänger samman med hasardspel kan motivera de inskränkningar i de grundläggande friheterna som följer av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom Biasci m.fl., C-660/11 och C-8/12, EU:C:2013:550, punkt 23).
- 33 Den italienska regeringen har påpekat att den nationella bestämmelsen, vars syfte är att bekämpa kriminalitet som hänger samman med hasardspel, motiveras av en önskan att upprätthålla lagligt upptagande av vadhållningsinsatser och förhindra att brottslig verksamhet utvecklas parallellt.
- 34 Ett sådant syfte kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en sådan inskränkning av de grundläggande friheterna som avses i det nationella målet.
- 35 Det är under alla omständigheter den hänskjutande domstolen som är behörig att fastställa de mål som verkligen eftersträvas genom nämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 47).

*Huruvida inskränkningen av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF är proportionerlig*

- 36 Det ska slutligen prövas om den inskränkning som avses i det nationella målet är ägnad att säkerställa förverkligandet av den eftersträlvade målsättningen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning, då en sådan restriktiv nationell lagstiftning endast uppfyller detta villkor om den verkligen tillgodoser behovet av att uppnå målet på ett sammanhängande och systematiskt vis (se, för ett liknande resonemang, dom HIT och HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 37 Domstolen erinrar härvidlag om att i vilket fall som helst ankommer det på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av vad domstolen har angett, vid en övergripande bedömning av omständigheterna kring beviljandet av nya koncessioner, pröva om inskränkningen i det nationella

målet uppfyller de villkor om proportionalitet som slagits fast i domstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom *Digibet* och *Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

- 38 Vad beträffar frågan om den inskränkning som avses i det nationella målet är ägnad att säkerställa förverkligandet av den eftersträvade målsättningen ska den hänskjutande domstolen bland annat pröva, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 91–93 i förslaget till avgörande, huruvida den omständigheten enligt vilken upplåtelsen utan ersättning av nyttjanderätten till de materiella och immateriella tillgångar som spelnätverket består i till ADM eller en annan koncessionshavare inte sker på ett systematiskt sätt utan "[p]å uttrycklig begäran av ADM" kan påverka bedömningen av huruvida bestämmelsen i det nationella målet är ändamålsenlig för att uppnå den eftersträvade målsättningen.
- 39 Vad beträffar frågan om denna bestämmelse går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet kan det inte uteslutas att upplåtelse utan ersättning av nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser till ADM eller en annan koncessionshavare är proportionerlig när koncessionen upphör på grund av förverkande eller återkallande som del av en påföljd.
- 40 Så är emellertid inte nödvändigtvis fallet, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 88 i förslaget till avgörande, när koncessionsavtalet helt enkelt löper ut.
- 41 När ett koncessionsavtal som har slutits för en betydligt kortare period än vad som gällde för avtal som slöts innan 2012 års lagdekret hade antagits löper ut på ett naturligt sätt förefaller denna påtvingade upplåtelse utan ersättning strida mot kravet på proportionalitet, särskilt när syftet att upprätthålla lagligt upptagande av vadhållningsinsatser kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder, såsom påtvingad upplåtelse av de berörda tillgångarna mot en ersättning som motsvarar marknadspriset.
- 42 Såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 96 och 97 i förslaget till avgörande ankommer det på den hänskjutande domstolen att vid prövningen av huruvida den nationella bestämmelsen är proportionerlig även beakta marknadsvärdet av de tillgångar som varit föremål för påtvingad upplåtelse.
- 43 Domstolen erinrar vidare om att bristen på transparens i den bestämmelse som aktualiseras i det nationella målet kan innebära ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Denna bestämmelse, i vilken det föreskrivs att upplåtelse utan ersättning av tillgångar som utgör ett nätverk för administration och upptagande av vadhållningsinsatser enbart sker "[p]å uttrycklig begäran av ADM" och inte på ett systematiskt vis, anger nämligen inte vilka villkor eller vilken form som gäller för utformningen av en sådan uttrycklig begäran. Villkoren och formföreskrifterna i ett upphandlingsförfarande, såsom i det nationella målet, ska således vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom *Costa* och *Cifone*, C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 92 och domslutet).
- 44 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan restriktiv nationell bestämmelse som avses i det nationella målet, enligt vilken koncessionshavaren när verksamheten upphör på grund av att koncessionen löper ut åläggs att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser, såvida denna restriktion går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som faktiskt eftersträvas med denna bestämmelse, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

## Rättegångskostnader

- 45 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

**Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan restriktiv nationell bestämmelse som avses i det nationella målet, enligt vilken koncessionshavaren när verksamheten upphör på grund av att koncessionen löper ut åläggs att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som ägs av koncessionshavaren och som utgör ett nätverk för administration och upptagande av spelinsatser, såvida denna restriktion går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som faktiskt eftersträvas med denna bestämmelse, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.**

Underskrifter