



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 22 januari 2015\*

”Begäran om förhandsavgörande — Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF — Etableringsfrihet — Frihet att tillhandahålla tjänster — Hasardspel — Nationella bestämmelser — Omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfalldatum — Nytt upphandlingsförfarande — Koncessioner som ges en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats — Inskränkningar — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet”

I mål C-463/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Italien) genom beslut av den 2 juli 2013, som inkom till domstolen den 23 augusti 2013, i målet

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta Ltd**

mot

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

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

ytterligare deltagare i rättegången:

**Intralot Italia SpA,**

**SNAI SpA,**

**Galassia Game Srl,**

**Eurobet Italia Srl unipersonale,**

**Lottomatica Scommesse Srl,**

**Sisal Match Point SpA,**

**Cogetech Gaming Srl**

meddelar

\* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Ó Caoimh, C. Toader (referent), E. Jarašiūnas och C. G. Fernlund,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 oktober 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Stanley International Betting Ltd, genom D. Agnello och M. Mura, avvocati,
- Stanleybet Malta Ltd, genom F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova och D. Agnello, avvocati,
- SNAI SpA, genom A. Fratini och F. Filpo, avvocati,
- Lottomatica Scommese Srl, genom A. Vergerio di Cesana, C. Benelli och G. Fraccastoro, avvocati,
- Sisal Match Point Spa, genom L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro och F. Vetrò, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato, och I. Volpe, esperto,
- Belgiens regering, genom J.-C. Halleux och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, advocaat,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF samt av principen om likabehandling och effektivitetsprincipen.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Stanley International Betting Ltd (nedan kallat Stanley International Betting) och Stanleybet Malta Ltd (nedan kallat Stanleybet Malta) och, å andra sidan, Ministero dell'Economia e delle Finanze och Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato. Målet gäller anordnandet av ett nytt upphandlingsförfarande för att tilldela koncessioner med en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats.

## Tillämpliga bestämmelser

- 3 Enligt italiensk lagstiftning krävs koncession och polistillstånd för att anordna hasardspel, däribland upptagande av vadhållningsinsatser.
- 4 Fram till de ändringar av tillämplig lagstiftning som skedde under år 2002 kunde aktörer som bedrev sin verksamhet i form av kapitalassociationer vars aktier var noterade på reglerade marknader inte erhålla koncession för hasardspel. Dessa aktörer uteslöts således från upphandlingsförfaranden avseende koncessioner som hölls under år 1999. I bland annat domen *Placanica m.fl.* (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133) konstaterades att denna uteslutning stred mot artiklarna 43 EG och 49 EG.
- 5 Genom lagdekret nr 223 av den 4 juli 2006 om nödgärder för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen, begränsa och rationalisera de offentliga utgifterna samt åtgärder avseende skatteintäkter och bekämpning av skatteundandragande, som omvandlats genom lag nr 248 av den 4 augusti 2006 (GURI nr 18 av den 11 augusti 2006), genomfördes en reform av spelsektorn i Italien. Reformen syftade till att säkerställa att sektorn uppfyllde de krav som uppställs i unionsrätten.
- 6 Som en följd av bland annat domen *Costa och Cifone* (C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80), reformerades spelsektorn genom lagdekret nr 16 av den 2 mars 2012 innehållande nödgärder för förenklad beskattning, förbättrade, mer effektiva och förstärkta kontrollförfaranden (GURI nr 52 av den 2 mars 2012, s. 1), vilket efter ändringar omvandlades till lag nr 44 av den 26 april 2012 (GURI nr 99 av den 28 april 2012, ordinarie tillägg nr 85, s. 1 och följande sidor; kodifierad text, s. 23 och följande sidor) (nedan kallat lagdekret nr 16).
- 7 I artikel 10.9 octies och 10.9 novies i lagdekret nr 16 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 domen [*Costa och Cifone*, EU:C:2012:80] iakttas. Med hänsyn till att giltighetstiden för en rad koncessioner för upptagande av dylika vadhållningsinsatser snart löper ut, kommer myndigheten för statliga monopol 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 kriterier ska härvid iakttas:

- 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. Nämnda personer ska härutöver uppvisa god vandel och tillförlitlighet samt uppfylla de krav i ekonomiskt och förmögenhetsrättsligt hänseende som myndigheten för statliga monopol ställer ...
- 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 fysiskt nätverk. Nämnda agenturer ska ha som enda verksamhet att saluföra statliga 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 EUR gälla som en komponent vid beräkningen av priset.
- d) De koncessionsavtal som ska ingås ska ha ett innehåll som överensstämmer med övriga principer som fastställts i domen [Costa och Cifone, EU:C:2012:80] samt med gällande nationella bestämmelser som är förenliga härmed och som är gällande på området för statlig 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 koncessionsinnehavare som redan har tillstånd att uppta identiska vadhållningsinsatser eller som under alla förhållanden kan visa sig gynna dessa koncessionshavare.
- f) Ställande av säkerhet ...

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 tills dess koncessionsavtal som beviljats i enlighet med föregående punkt har ingåtts...”

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

- 8 Stanley International Betting och Stanleybet Malta väckte talan vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) och yrkade ändring av dom nr 1884/2013 som meddelats av Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio).
- 9 Domen behandlade ett upphandlingsförfarande för tilldelning av 2 000 rättigheter i form av koncessioner att gemensamt bedriva statlig spelverksamhet genom att inrätta ett fysiskt nätverk av spelbutiker och driva dessa enligt artikel 10.9 octies och 10.9 novies i lagdekret nr 16 (nedan kallat upphandlingen alternativt upphandlingsförfarandet).
- 10 Stanley International Betting, ett bolag som är registrerat i Förenade kungariket, är tillsammans med sitt maltesiska dotterbolag, Stanleybet Malta, verksam i Italien. Verksamheten bedrivs med hjälp av näringsidkare som benämns ”dataöverföringscentraler”, belägna i lokaler som är öppna för allmänheten där innehavaren ställer en telematisk uppkoppling till spelarnas förfogande och överför data angående varje vadhållningsinsats till klagandena i det nationella målet.
- 11 I Italien bedrivs verksamheten av innehavarna av dessa dataöverföringscentraler sedan ett femtontal år. I avtalsrättsligt hänseende kan relationen beskrivas som ett fullmaktsuppdrag utan koncession och utan polistillstånd.
- 12 Klagandena i det nationella målet ansåg att de uteslutits från tidigare upphandlingsförfaranden under åren 1999 och 2006, och yrkade därför att det nya upphandlingsförfarandet skulle ogiltigförklaras på grund av att det är diskriminerande och strider mot domen Placanica m.fl. (EU:C:2007:133) och domen Costa och Cifone (EU:C:2012:80). De yrkade även att ett nytt upphandlingsförfarande skulle anordnas.
- 13 De kritiserade särskilt att de nya koncessionernas giltighetstid om 40 månader är diskriminerande då den är klart kortare än tidigare koncessioners giltighetstid som uppgick till mellan nio och tolv år. Vidare anförde de att det är diskriminerande att saluföring av statliga speltjänster ska ske med ensamrätt och att det råder förbud mot att överlåta koncessionerna.

- 14 Klagandena gjorde vidare gällande att dessa restriktiva villkor inte gör det möjligt för dem att på ett ändamålsenligt sätt delta i upphandlingen. Detta gäller i synnerhet med hänsyn till de påföljder som hänger samman med återkallelse, indragning och förverkande av koncessionen, såsom förlust av ställd säkerhet vid förverkande av koncessionen och gratis överlåtelse av rätten att använda de materiella och immateriella tillgångar som innehas med äganderätt och som utgör nätverket för att anordna spel och uppta vadhållningsinsatser då koncessionens giltighetstid löper ut.
- 15 Klagandena betonade att de löper en stor risk för att de koncessioner de eventuellt erhåller förverkas eller återkallas på grund av tvister som inbegriper de dataöverföringscentraler med hjälp av vilka de bedriver sin verksamhet i Italien. De ansåg därför att de försatts i en situation där de var tvungna att välja mellan att avstå från att utöva sin verksamhet i Italien eller att löpa risken att de koncessioner som de eventuellt kunde beviljas skulle förverkas och de ställa säkerheterna förloras.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio avvisade talan med motiveringen att klagandena i det nationella målet inte deltagit i det upphandlingsförfarande som de yrkat ska ogiltigförklaras. Klagandena överklagade denna dom till Consiglio di Stato.
- 17 Consiglio di Stato anser att de omtvistade bestämmelserna om nya koncessioner förvisso är strängare och mer detaljerade än de som föreskrevs tidigare. De är emellertid numera tydligare och avser samtliga deltagare, inklusive tidigare koncessionshavare, och de är även tillämpliga på redan existerande rättsförhållanden. Det är därför enligt Consiglio di Stato svårt att förstå vad den påstådda "fördelen" för tidigare koncessionshavare skulle bestå i.
- 18 Ungefär 120 andra deltagare i det aktuella anbuds förfarandet, inklusive stora utländska koncerner som inte ingår bland existerande aktörer och som har en verksamhetsstruktur som liknar klagandenas, har för övrigt inte riktat någon kritik mot detta upphandlingsförfarande.
- 19 Även om de nya koncessionerna har en kortare giltighetstid än de som tidigare tilldelats, är de enligt Consiglio di Stato emellertid mindre kostsamma och ekonomiskt sett mindre betungande för den som önskar ansöka om koncession.
- 20 Consiglio di Stato anser följaktligen att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF inte utgör hinder för de omtvistade nationella bestämmelserna, men finner det ändå nödvändigt att ställa frågor härom till EU-domstolen.
- 21 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
  - ”1) Ska artikel 49 FEUF och följande artiklar, artikel 56 FEUF och följande artiklar samt de principer som EU-domstolen slagit fast i domen [Costa och Cifone (EU:C:2012:80)] tolkas så, att de utgör hinder för att koncessioner som ska upphandlas har en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats, trots att upphandlingen har anordnats för att rätta till den rättsstridiga uteslutningen av ett visst antal aktörer från att delta i upphandlingar?
  2. Ska artikel 49 FEUF och följande artiklar, artikel 56 FEUF och följande artiklar samt de principer som EU-domstolen slagit fast i domen [Costa och Cifone (EU:C:2012:80)] tolkas så, att de utgör hinder för att kravet på att omorganisera systemet medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum ska anses utgöra ett berättigat skäl för att de koncessioner som ska upphandlas har en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *EU-domstolens behörighet*

- 22 Lottomatica Scommese Srl anser att EU-domstolen saknar behörighet. Med hänsyn till medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning ankommer det inte på EU-domstolen att pröva frågan huruvida en mer eller mindre reducerad giltighetstid för koncessioner för hasardspel är förenlig med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. Denna fråga omfattas av nationella domstolars behörighet och inte av EU-domstolens behörighet.
- 23 EU-domstolen konstaterar härvid att bolaget inte har bestritt att de aktuella italienska bestämmelserna måste vara förenliga med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. Innebörden av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF omfattas emellertid av EU-domstolens bedömning, och den hänskjutande domstolen har begärt en tolkning av dessa artiklar för att kunna avgöra om koncessionernas giltighetstid är förenlig med dessa artiklar.
- 24 EU-domstolen är följaktligen behörig att besvara tolkningsfrågorna.

### *Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning*

- 25 Den italienska regeringen anser att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom beslutet om hänskjutande inte innehåller en tillräckligt utförlig redogörelse för omständigheterna för att EU-domstolen ska kunna ge ett användbart svar.
- 26 EU-domstolen erinrar härvid om att enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 27 Det följer likaså av fast rättspraxis att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Beslutet om hänskjutande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den nationella domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (dom Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 28 Beslutet om hänskjutande innehåller emellertid en tillräcklig redogörelse för de tillämpliga bestämmelserna och de faktiska omständigheterna i det nationella målet, och de uppgifter som lämnats av Consiglio di Stato gör det möjligt att avgöra tolkningsfrågornas innebörd.
- 29 Begäran om förhandsavgörande kan följaktligen tas upp till sakprövning.

*Prövning i sak*

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, liksom principen om likabehandling och effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser på området för hasardspel enligt vilka ett nytt upphandlingsförfarande ska anordnas för tilldelning av koncessioner med en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats på grund av en omorganisering av systemet medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfalldatum.
- 31 EU-domstolen kommer först att pröva om de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet – vilka föreskriver en kortare giltighetstid för nya koncessioner jämfört med tidigare – är förenliga med principen om likabehandling och effektivitetsprincipen.
- 32 Även om EU-domstolen i domen *Costa och Cifone* (EU:C:2012:80) också prövade huruvida de italienska bestämmelserna var förenliga med skyldigheten att lämna insyn och rättssäkerhetsprincipen, är en sådan prövning inte nödvändig i förevarande fall. De aktuella bestämmelserna i det nationella målet är nämligen – enligt den hänskjutande domstolen – tillräckligt tydliga och det kan inte längre hävdas att de inte är utformade på ett klart, tydligt och entydigt sätt.
- 33 Vidare ska det prövas om de skäl som de nationella myndigheterna åberopat för att motivera en kortare giltighetstid för de nya koncessionerna – det vill säga en omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfalldatum – kan motivera en eventuell inskränkning i de friheter som garanteras i fördragen.

Huruvida principen om likabehandling och effektivitetsprincipen har iakttagits

- 34 I det nationella målet har klagandena yrkat att de nu gällande koncessionerna ska återkallas, att det senaste upphandlingsförfarandet ska ogiltigförklaras och att ett nytt icke diskriminerande upphandlingsförfarande ska anordnas. De har gjort gällande att de italienska myndigheterna inte hade rätt att välja mellan att återkalla och omfördela nu gällande koncessioner eller att genom upphandling fördela ett lämpligt antal nya koncessioner. Det gjorda valet åsidosätter enligt klagandena under alla förhållanden principen om likabehandling och effektivitetsprincipen.
- 35 Såväl en återkallelse och en omfördelning av de förutvarande koncessionerna som anordnandet av ett anbuds-förfarande för beviljande av ett lämpligt antal nya koncessioner skulle emellertid, såsom EU-domstolen redan har slagit fast, kunna vara lämpliga åtgärder. Dessa båda lösningar skulle i princip, i vart fall i framtiden, kunna gottgöra för den rättsstridiga utslutningen av vissa aktörer genom att dessa tillåts bedriva sin verksamhet på marknaden på samma villkor som redan existerande aktörer (dom *Costa och Cifone*, EU:C:2012:80, punkt 52).
- 36 Nationella myndigheter har följaktligen rätt att välja mellan dessa lösningar i enlighet med medlemsstaternas utrymme för skönsässig bedömning på ett icke harmoniserat område såsom området för hasardspel. Detta utrymme regleras emellertid av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen.
- 37 Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis ankommer det på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange de processuella regler som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för aktörerna som följer av unionsrättens direkta effekt, under förutsättning dock att de varken är mindre förmånliga än dem som avser liknande interna situationer (likvärdighetsprincipen) och att de inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (dom *Placanica m.fl.*, EU:C:2007:133, punkt 63, samt dom *Costa och Cifone*, EU:C:2012:80, punkt 51).

- 38 För att ett tillståndssystem för hasardspel ska vara förenligt med principen om likabehandling, och uppfylla de krav på öppenhet som följer av denna princip, måste det dessutom grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning begränsas och inte kan användas på ett godtyckligt sätt (dom Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 42).
- 39 Såsom EU-domstolen redan har fastställt ges existerande aktörer en oskälig konkurrensfördel redan genom att de kunnat börja bedriva sin verksamhet några år tidigare än de aktörer som rättsstridigt uteslutits, och således kunnat etablera sig på marknaden med ett visst renommé och en trogen kundkrets. Att bevilja de redan existerande aktörerna "ytterligare" konkurrensmässiga fördelar jämfört med de nya koncessionshavarna skulle leda till att effekterna av den rättsstridiga uteslutningen av de senare från att delta i det senaste upphandlingsförfarandet upprätthölls och förstärktes, vilket skulle utgöra ett åsidosättande av principen om likabehandling. Sådana bestämmelser skulle dessutom göra det orimligt svårt för de aktörer som rättsstridigt uteslutits från att delta i det senaste upphandlingsförfarandet att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten, vilket följaktligen inte är förenligt med effektivitetsprincipen (se dom Costa och Cifone, EU:C:2012:80, punkt 53).
- 40 För att vara förenliga med principen om likabehandling och effektivitetsprincipen får nationella bestämmelser således inte ge de redan existerande aktörerna "ytterligare" konkurrensmässiga fördelar jämfört med de nya koncessionshavarna.
- 41 Vad gäller iakttagande av principen om likabehandling noterar EU-domstolen att de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet – enligt den hänskjutande domstolen – inte längre är otydliga, de avser samtliga deltagare, inklusive tidigare koncessionshavare, och de är även tillämpliga på redan existerande koncessioner utan att existerande aktörer beviljas "ytterligare" konkurrensmässiga fördelar. Klagandena i det nationella målet delar förvisso inte denna uppfattning, men det ska erinras om att det inte ankommer på EU-domstolen att i ett mål om förhandsavgörande uttala sig om tolkningen av nationella bestämmelser eller att avgöra om den hänskjutande domstolens tolkning av dessa är korrekt (se, bland annat, dom Angelidaki m.fl., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 42 Vidare ska det beaktas att klagandena i det nationella målet, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, bedriver sin verksamhet i Italien via dataöverföringscentralerna sedan ett femtontal år utan att inneha koncession eller polistillstånd. De kan således inte riktigt betraktas som "nya marknadsaktörer".
- 43 Vad sedan gäller effektivitetsprincipen anser den hänskjutande domstolen att även om de nya koncessionerna har en kortare giltighetstid än de koncessioner som tilldelats tidigare, är de dock mindre kostsamma och ekonomiskt sett mindre betungande för den som önskar ansöka om koncession.
- 44 Principen om likabehandling liksom effektivitetsprincipen ska därför anses iakttagna i det nationella målet.
- Huruvida en inskränkning i de friheter som föreskrivs i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF kan motiveras
- 45 Enligt fast rättspraxis ska 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 (se, bland annat, dom *Duomo Gpa* m.fl., C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, punkterna 35 och 36 samt där angiven rättspraxis).



- 46 En nationell lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en ekonomisk verksamhet underkastas koncession och som föreskriver olika fall där koncessionen kan förverkas, utgör således ett hinder för de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF (se dom Costa och Cifone, EU:C:2012:80, punkt 70).
- 47 Det ska dock prövas huruvida en sådan inskränkning 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 i enlighet med EU-domstolens praxis kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (dom Digibet och Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 48 Begränsningar av hasardspel kan, enligt EU-domstolens fasta praxis, vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt förhindrandet av bedrägerier eller att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter (dom Digibet och Albers, EU:C:2014:1756, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 49 Vad dessutom gäller den italienska lagstiftningen om hasardspel har EU-domstolen slagit fast att syftet att bekämpa kriminalitet som hänger samman med hasardspel kan motivera inskränkningar i de grundläggande friheter som följer av dessa bestämmelser (se dom Biasci m.fl., C-660/11 och C-8/12, EU:C:2013:550, punkt 23).
- 50 Vad gäller frågan huruvida de skäl som de nationella myndigheterna har åberopat för att motivera en kortare giltighetstid för de nya koncessionerna – det vill säga en omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum – kan anses utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse, gör EU-domstolen följande bedömning. Det är visserligen riktigt att hänsyn av rent administrativ natur enligt fast rättspraxis inte kan berättiga att en medlemsstat avviker från unionsrättens bestämmelser. Denna princip gäller i ännu högre grad när ifrågavarande avvikelse får till följd att utövandet av en av de grundläggande friheterna i unionsrätten omöjliggörs eller begränsas (se dom Arblade m.fl., C-369/96 och C-376/96, EU:C:1999:575, punkt 37, och där angiven rättspraxis).
- 51 Lagstiftningen om hasardspel är emellertid speciell och tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom det inte finns någon harmonisering på unionsnivå av hasardspelslagstiftningen, ankommer det på varje medlemsstat att på detta område, i enlighet med sin egen värdeskala, fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena. Fastställande av vilka ändamål som faktiskt eftersträvas genom den nationella lagstiftningen omfattas av den nationella domstolens behörighet i mål som har anhängiggjorts vid EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF (dom Digibet och Albers, EU:C:2014:1756, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 52 Av denna anledning har de nationella myndigheterna inom detta specifika område ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att kunna fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Så länge de krav som ställs i EU-domstolens praxis uppfylls, ankommer det på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda spel- och vadslagningsaktiviteter, eller om det räcker att inskränka dem samt att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder (se dom Digibet och Albers, EU:C:2014:1756, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 53 Inom detta speciella område kan en omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum, genom att de nya koncessionerna ges en kortare giltighetstid än de som tidigare tilldelats, följaktligen bidra till att det legitima syftet att minska

antalet speltillfällen och att bekämpa den brottslighet som sammanhänger med sådana spel eftersträvas på ett konsekvent sätt. Denna omorganisation kan även uppfylla de erforderade kraven på proportionalitet.

- 54 Om det visar sig att de nationella myndigheterna i framtiden önskar minska antalet tilldelade koncessioner eller utöva en strängare tillsyn över verksamheten på hasardspelsområdet, underlättas dessa åtgärder om samtliga koncessioner har tilldelats för lika lång tid och löper ut vid samma tillfälle.
- 55 Mot denna bakgrund ska frågorna besvaras på följande sätt. Artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, liksom principen om likabehandling och effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser såsom dem som är aktuella i det nationella målet, enligt vilka ett nytt upphandlingsförfarande ska anordnas för tilldelning av koncessioner med en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats på grund av en omorganisering av systemet medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum.

### **Rättegångskostnader**

- 56 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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, liksom principen om likabehandling och effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser såsom dem som är aktuella i det nationella målet, enligt vilka ett nytt upphandlingsförfarande ska anordnas för tilldelning av koncessioner med en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats på grund av en omorganisering av systemet medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum.**

Underskrifter