



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 20 december 2017*

”Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster, etableringsfrihet, fri rörlighet för kapital samt näringsfrihet – Restriktioner – Tilldelning av nya koncessioner för spel på internet – Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar – Dom från konstitutionsdomstolen – Fråga huruvida den nationella domstolen är skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen”

I mål C-322/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 4 februari 2016, som inkom till domstolen den 7 juni 2016, i målet

Global Starnet Ltd

mot

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (referent) och E. Regan,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 april 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Global Starnet Ltd, genom B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti och A. Scuderi, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino och P. G. Marrone, avvocati dello Stato,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck och R. Verbeke, advokaten,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek och J. Vlácil, båda i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho och P. de Sousa Inês, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Malferrari och H. Tserepa-Lacombe, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juni 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 26, 49, 56, 63 och 267 FEUF, av artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt av den allmänna principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Global Starnet Ltd och, å andra sidan, Ministero dell'Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet, Italien) och Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (autonoma myndigheten för statliga monopol, Italien, nedan kallad AAMS). Målet rör fastställande av tillämpliga villkor för drift av spel på spelautomater på internet, samt ett meddelande om tilldelning av koncession för anordnande och förvaltning av spel på sådana automater på internet.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Artikel 1.78 b i legge n. 220 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011" (lag nr 220 med bestämmelser om upprättande av statens årliga och fleråriga budget) (nedan kallad 2011 års stabilitetslag) av den 13 december 2010 (ordinarie tillägg till GURI nr 297, av den 21 december 2010, nedan kallad lag nr 220/2010) har följande lydelse:
"
"
4) skuldsättningsgraden ska under hela koncessionsperioden bibehållas inom ett värde ... som inte överstiger det värde som föreskrivs i dekret från ekonomi- och finansministeriet;
"
8) förhandsgodkännande från AAMS är nödvändigt med avseende på transaktioner som innebär personändringar i koncessionshavaren, vid äventyr att koncessionen annars återkallas; med personändringar i koncessionshavaren avses varje transaktion som genomförs av koncessionshavaren i form av fusion, delning, företagsövergång, ändring av säte eller verksamhetsföremål, företagsupplösning, dock med undantag för försäljning eller placering i aktier i koncessionshavaren på en reglerad marknad;
9) förhandstillstånd från AMMA är nödvändigt med avseende på transaktioner som innebär en övergång av andelar, även av andelar som ger kontroll, som koncessionshavaren innehar, och som under det verksamhetsår då transaktionen genomförs kan medföra en försämring av det

soliditetsvärde som föreskrivs i dekret från ekonomi- och finansministeriet, utan påverkan på koncessionshavarens skyldighet i dessa situationer att återställa – vid äventyr att koncessionen annars återkallas – ovannämnda soliditetsvärde genom kapitalhöjning eller annan transaktion eller instrument för att återställa nämnda värde inom sex månader från det datum från vilket bokföringen godkännts:

...

17) användning av vinst från verksamheten som avses i punkt 6 får användas för andra ändamål än investeringar med anknytning till den verksamhet som omfattas av koncessionen endast efter förhandstillstånd från AAMS;

...

23) sanktionsåtgärder i form av straffavgifter ska vidtas vid koncessionshavarens avtalsbrott med avseende på koncessionsavtalet, även då det är avtalsbrott utan uppsåt; sanktionsåtgärderna är graderade utifrån hur grovt avtalsbrottet är, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och principen om sanktionsåtgärders effektivitet;

...

25) den koncessionshavare som upphör med verksamheten är skyldig att då koncessionen löper ut fortsätta med den ordinarie driften att ombesörja vadhållning inom ramen för koncessionen, till dess att driften har tagits över av den nya koncessionshavaren;

...”

4 Enligt artikel 1.79 i lagen är innehavare av koncessioner som inte avser offentliga distansspel skyldiga att skriva under ett tillägg till koncessionsavtalet så att avtalet överensstämmer med de i punkten ovan angivna bestämmelserna i nämnda lag.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

5 Global Starnet erhöll en koncession från AAMS avseende aktivering och operativ styrning av nätverket för drift av lagliga spel på internet i form av spelautomater och därmed förknippad verksamhet. Koncessionen tilldelades med stöd av en bestämmelse om att koncessioner av detta slag skulle ges till befintliga koncessionshavare – såsom Global Starnet – vid sidan av de urvalsförfaranden som föreskrivs för andra speloperatörer

6 Genom lag nr 220/2010 ändrade man villkoren för att tilldelas koncessioner för anordnande och drift av offentliga spel på ett sådant sätt att villkoren blev mindre fördelaktiga för Global Starnet. Enligt denna lag antog AAMS dekretet om fastställande av tillämpliga villkor för drift av spel på spelautomater på internet, samt ett meddelande om tilldelning av koncession för anordnande och förvaltning av spel på sådana automater på internet.

7 Global Starnet överklagade dessa båda förvaltningsbeslut vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regional förvaltningsdomstol i Lazio, Italien).

8 Nämnda domstol avslög överklagandet, varpå Global Starnet överklagade till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien). Bolaget gjorde därvid gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts, eftersom det genom lag nr 220/2010 blivit möjligt att införa verksamhetsvillkor för hur koncessionshavare ska organisera och driva offentliga spel, med ändring av befintligt koncessionsavtal. Vidare gjorde Global Starnet gällande att likabehandlingsprincipen hade

åsidosatts, i det att bolaget befinner sig i en ofördelaktig situation i förhållande till nya icke skuldsatta konkurrenter, samt att lagen är oförenlig med de unionsrättsliga principer som föreskriver att alla hinder för fri rörlighet för varor och tjänster ska avskaffas. Global Starnet gjorde slutligen gällande att de omtvistade bestämmelserna i lag nr 220/2010 strider mot italienska konstitutionen i det att de inskränker näringsfriheten, och att meddelandet om tilldelning av koncessioner avseende inrättande och drift av nätverk på internet avseende spel på spelautomater är olagligt, eftersom det kan medföra att bolaget utesluts från förfarandet för kontraktstilldelning.

- 9 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) biföll delvis Global Starnets överklagande i mellandom av den 2 september 2013. Rätten slog bland annat fast att bolaget hade tvingats delta i det nya urvalsförfarandet, trots att något urvalsförfarande – enligt gällande lagstiftning vid den dag då bolaget ingått koncessionsavtalet – för befintliga koncessionshavare inte var nödvändigt, samt att bolaget på ett olagligt sätt påtvingats ett mindre förmånligt avtal trots att det gjort investeringar och därvid förlitat sig på att den ursprungliga koncessionen skulle fortsätta att gälla utan avbrott, samtidigt som nya konkurrenter fick tillgång till koncessioner.
- 10 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) hänsköt frågan huruvida artikel 1.79 i lag nr 220/2010 var förenlig med den italienska konstitutionen till Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen, Italien). I dom nr 56/2015 av den 31 mars 2015 slog Corte costituzionale fast att principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen skyddas av den italienska konstitutionen, men att skyddet inte är absolut utan kan bli föremål för inskränkningar. Vad gäller koncessioner för offentliga tjänster slog rätten fast att det måste anses att det redan vid ingåendet av koncessionsavtal finns en möjlighet att det allmänna ingriper på ett sätt som ändrar de ursprungliga avtalsvillkoren, och att detta ligger i sakens natur när det är fråga om koncessionsavtal; detta gör sig än mer gällande när det är fråga om ett område som är så pass känsligt som anordnande av offentliga spel som erfordrar särskild och oavbruten tillsyn från den nationella lagstiftarens sida. Således var det inte fråga om något åsidosättande av vare sig dessa principer eller av näringsfriheten. Det är till och med så att de betungande åtgärder som vidtas genom de aktuella bestämmelserna är att anse som minimiåtgärder för att återupprätta principen om att näringsidkare ska behandlas lika; detta är helt legitimt med beaktande av den situation som den befintliga koncessionshavaren befinner sig i, då denna har gynnats på så sätt att den inte behövt delta i det nya urvalsförfarandet. Det kan därmed inte heller anses att de aktuella bestämmelserna är uppenbart oförenliga med den målsättning som satts upp av den nationella lagstiftaren, och inte heller att de är oproportionerliga med avseende på innehållet i och arten av koncessionsavtalsförhållandet; dessutom kan det inte anses att bestämmelserna medför ytterligare betungande ingrepp som inte går att godta. Slutligen slog Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) fast att den förmodade förlusten av hela eller en del av investerat kapital på sin höjd kan anses vara endast en indirekt konsekvens av de krav som införts genom de omtvistade bestämmelserna. Den kan därför som sådan inte anses skyddsvärd eller skadeståndsgill.
- 11 I denna dom prövade Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) artikel 1.79 i lag nr 220/2010 mot bakgrund av bestämmelserna i den italienska konstitutionen, vars innehåll enligt Consiglio di Stato i huvudsak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i fördraget. Till följd av denna dom ansåg Consiglio di Stato det vara nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.
- 12 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) I första hand ställs följande fråga: Ska artikel 267.3 FEUF tolkas så, att en nationell domstol i högsta instans inte har en ovillkorlig skyldighet att begära förhandsavgörande angående en fråga om tolkningen av unionsrätten för det fall att Corte Costituzionale (Konstitutionsdomstolen), i samma nationella förfarande, har prövat de nationella bestämmelsernas förenlighet med konstitutionen i

sak genom att tillämpa samma normativa parametrar som EU-domstolen ombedes att tolka, även om de formellt avviker, eftersom de stadgas i bestämmelserna i konstitutionen och inte i de europeiska fördragen?

- 2) I andra hand ställs följande fråga: För det fall att EU-domstolen besvarar föregående fråga om tolkningen av artikel 267.3 FEUF på så sätt att det föreligger en skyldighet att begära förhandsavgörande, utgör bestämmelserna och principerna i artiklarna [26, 49, 56 och 63 FEUF] och i artikel 16 i ... stadgan om de grundläggande rättigheterna samt den allmänna principen om skydd för berättigade förväntningar (som ingår bland unionens grundläggande principer, såsom EU-domstolen har slagit fast i dom av den 14 mars 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)) hinder mot att anta och tillämpa nationella bestämmelser (artikel 1.78 b punkterna 4, 8, 9, 17, 23 och 25 i lag nr 220/2010), enligt vilka även personer som redan var koncessionshavare ska uppfylla nya krav och skyldigheter som åläggs genom ett tilläggsavtal till det existerande koncessionsavtalet (och utan att det medges någon frist för successiv anpassning)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 13 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 267.3 FEUF ska tolkas så, att den nationella domstol vars avgöranden inte kan överklagas inte är skyldig att begära förhandsavgörande angående tolkningen av unionsrätten om – inom ramen för samma nationella förfarande – den berörda medlemsstatens konstitutionsdomstol har prövat huruvida nationella bestämmelser utifrån referensnormer med liknande innehåll som unionsrätten är förenliga med konstitutionen.
- 14 Innan den hänskjutande domstolen begärde förhandsavgörande från EU-domstolen, hade den till Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) hänskjutit en fråga om huruvida de nationella bestämmelser som är föremål för den andra tolkningsfrågan kunde anses förenliga med den italienska konstitutionen. Vid prövningen av denna fråga uttalade sig inte Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) om huruvida dessa bestämmelser var förenliga med unionsrätten, utan med de bestämmelser i den italienska konstitutionen som den hänskjutande domstolen i huvudsak anser motsvarar artiklarna 26, 49, 56 och 63 FEUF och artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna samt rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

Huruvida den första tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning

- 15 Den italienska regeringen har gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till sakprövning och har därvid anfört följande argument.
- 16 För det första är den nationella domstol som avgör ett mål i högsta instans skyldig att först pröva frågan för att förhindra att parterna inte gör sig skyldiga till missbruk. För det andra saknas det anledning att fråga sig om den är skyldig att följa Corte costituzionale tolkning, eftersom Corte costituzionale domar om avslag på konstitutionalitetsfrågor inte är bindande för den nationella domstolen. För det tredje har den hänskjutande domstolen – i det att den funnit att frågan om den nationella rättens förenlighet med konstitutionen var relevant för att avgöra målet, och därför ställt frågor till Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) – slagit fast att de omtvistade nationella bestämmelserna var förenliga med unionsrätten. För det fjärde är den första frågan rent hypotetisk och ska därför avvisas, eftersom den hänskjutande domstolen borde ha hänskjutit en fråga till Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) om huruvida de aktuella bestämmelserna eventuellt inte var förenliga med unionsrätten, innan den hänsköt en sådan fråga till EU-domstolen.

- 17 EU-domstolen erinrar om att det inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när den fråga som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten. EU-domstolen har endast möjlighet att underlåta att besvara en fråga som en nationell domstol har ställt när det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken vid den nationella domstolen, när frågan är hypotetisk eller när 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 av den 7 juli 2016, *Muladi*, C-447/15, EU:C:2016:533, punkt 33).
- 18 I målet framgår det inte att den begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken vid den nationella domstolen, eller att frågan är hypotetisk.
- 19 Vidare är frågeställningen om den hänskjutande domstolen är bunden eller ej av Corte costituzionale tolkning av tillämplig nationell rätt, liksom frågan om den hänskjutande domstolen borde ha ställt en fråga till Corte costituzionale angående tolkningen av unionsrätten, mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis ovidkommande för prövningen av om den första frågan kan tas upp till prövning.
- 20 Därav följer att den första frågan kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 21 En nationell domstol som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig, och som anser att en nationell bestämmelse inte bara strider mot unionsrätten utan även är oförenlig med landets grundlag, är inte berövad möjligheten eller befriad från skyldigheten att enligt artikel 267 FEUF ställa en fråga till EU-domstolen om unionsrättens tolkning eller giltighet på grund av att frågan huruvida en regel i nationell rätt är oförenlig med landets grundlag måste överlämnas till en författningsdomstol. Unionsrättens effektivitet skulle nämligen äventyras om förekomsten av en skyldighet för en nationell domstol – som har att avgöra ett mål där unionsrätten är tillämplig – att hänskjuta en fråga till landets författningsdomstol innebar att den nationella domstolen var förhindrad att använda sig av möjligheten att enligt artikel 267 FEUF ställa frågor till EU-domstolen om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten, i syfte att låta EU-domstolen avgöra huruvida en nationell regel är förenlig med unionsrätten eller ej (dom av den 4 juni 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 22 EU-domstolen har mot denna bakgrund slagit fast att samarbetet mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som anges i artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde kräver att den nationella domstolen fritt, och vid den tidpunkt under förfarandet som den nationella domstolen anser vara lämplig, kan begära att EU-domstolen meddelar förhandsavgörande, det vill säga även efter ett förfarande för kontroll av en bestämmelses förenlighet med grundlagen (dom av den 4 juni 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 23 Vidare skulle unionsrättens effektivitet äventyras och den ändamålsenliga verkan av artikel 267 FEUF försvagas om den nationella domstolen – med anledning av en pågående kontroll av den nationella lagstiftningens förenlighet med grundlagen – var förhindrad att framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen och att omedelbart tillämpa unionsrätten på ett sätt som står i överensstämmelse med EU-domstolens avgörande eller rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juni 2015, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 24 Även om det är riktigt att det förfarande som har införts genom artikel 267 FEUF utgör ett medel för samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna, genom vilket EU-domstolen tillhandahåller de nationella domstolarna de uppgifter om unionsrättens tolkning som de behöver för att kunna avgöra anhängiga mål, är det emellertid så, att då det inte finns något rättsmedel i intern rätt mot ett avgörande från en nationell domstol, är denna domstol i princip skyldig att hänskjuta frågan till EU-domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF, när en fråga om tolkningen av unionsrätten uppkommer vid den (se dom av den 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito m.fl., C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 37).
- 25 Den omständigheten att Corte costituzionale (Konstitutionsdomstolen) prövat om de nationella bestämmelserna (som även är föremål för den andra tolkningsfrågan) är förenliga med den italienska konstitutionen, varvid konstitutionsbestämmelserna av den hänskjutande domstolen anses i huvudsak vara desamma som de i artiklarna 26, 49, 56 och 63 FEUF och artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, saknar inverkan på den i artikel 267 FEUF föreskrivna skyldigheten att begära förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av unionsrätten.
- 26 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 267.3 FEUF ska tolkas så, att den nationella domstol vars avgöranden inte kan överklagas är i princip skyldig att begära förhandsavgörande angående tolkningen av unionsrätten, även om – inom ramen för samma nationella förfarande – den berörda medlemsstatens konstitutionsdomstol har prövat om nationella bestämmelser utifrån referensnormer med liknande innehåll som unionsrätten är förenliga med konstitutionen.

Den andra frågan

- 27 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 26, 49, 56 och 63 FEUF, artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell reglering – såsom den som är aktuell i det nationella målet – som genom tillägg till befintliga kontrakt ålägger nya verksamhetsvillkor för dem som redan är koncessionshavare i branschen för lagliga spel på internet.
- 28 Genom artikel 1.78 b punkterna 4, 8, 9, 17, 23 och 25 i lag nr 220/2010 åläggs befintliga koncessionshavare sex nya verksamhetsvillkor. Det är därvid fråga om följande villkor: i) en skyldighet att hålla skuldsättningsgraden inom det värde som fastställs i dekret; ii) förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS innan åtgärder får vidtas som kan medföra ändringar i fråga om vem som är koncessionshavare, vid äventyr att koncessionen annars återkallas; iii) förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS innan koncessionshavaren genomför transaktioner av dennes andelar som kan medföra att det i dekret föreskrivna soliditetsindexet går ned, varvid detta inte påverkar koncessionshavarens skyldighet att i detta fall återställa nämnda index, vid äventyr att koncessionen annars återkallas; iv) förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS innan vinsten från viss verksamhet går till andra ändamål än de som har med koncessionens föremål att göra; v) vidtagande av sanktionsåtgärder – i form av graderade straffavgifter utifrån hur grov överträdelsen varit, med iakttagande av proportionalitets- och effektivitetsprinciperna – vid koncessionshavarens avtalsbrott, även då det är fråga om avtalsbrott utan uppsåt; samt vi) koncessionshavarens skyldighet, då denne upphör med sin verksamhet, att fortsätta med den ordinarie driften av den del av verksamheten som omfattas av koncessionen fram till dess att en ny koncessionshavare tagit över.

Inledande synpunkter

- 29 När en nationell bestämmelse kan knytas till flera olika grundläggande friheter samtidigt ska EU-domstolen i princip utgå från endast en av dessa friheter om det framgår att de övriga friheterna under omständigheterna i det enskilda fallet är helt underordnade denna frihet och kan knytas till denna (se beslut av den 28 september 2016, *Durante*, C-438/15, ej publicerat, EU:C:2016:728, punkt 14 och där angiven rättspraxis).
- 30 EU-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 återkallas, utgör ett hinder för de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF (dom av den 28 januari 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 31 Vad vidare gäller tillämpligheten av artiklarna 34 och 35 FEUF, erinrar EU-domstolen om följande. Drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar kan, oavsett om driften kan skiljas från verksamhet som rör tillverkning, import och distribution av sådana automater eller ej, inte anses omfattas av artiklarna 34 och 35 FEUF angående fri rörlighet för varor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2003, *Anomar m.fl.*, C-6/01, EU:C:2003:446, punkt 56).
- 32 Vad sedan gäller tillämpligheten av artikel 63 FEUF, påpekar EU-domstolen följande. I och med att den hänskjutande domstolen inte inkommit med några uppgifter som tyder på motsatsen, kan de eventuella inskränkningar som den i målet aktuella nationella regleringen har på den fria rörligheten för kapital och betalningar endast anses som ofrånkomliga konsekvenser av de eventuella inskränkningarna i de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF.
- 33 Vad slutligen gäller artikel 26 FEUF, framgår det av utredningen i målet vid EU-domstolen att det nationella målet inte avser unionens eller unionsinstitutionernas befogenhet att vidta de åtgärder som föreskrivs i nämnda artikel 26 FEUF.
- 34 Således kommer EU-domstolen att besvara den andra frågan enbart utifrån artiklarna 49 och 56 FEUF, artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna samt principen om skydd för berättigade förväntningar.

Inskränkningar i de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF

- 35 Alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF ska anses som inskränkningar i etableringsfriheten och/eller i friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 22 januari 2015, *Stanley International Betting och Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 36 De nya verksamhetsvillkor som genom artikel 1.78 b punkterna 4, 8, 9, 17, 23 och 25 i lag nr 220/2010 åläggs befintliga koncessionshavare (se punkt 28 ovan) kan göra det mindre attraktivt eller till och med omöjligt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF, i och med att det på grund av nämnda verksamhetsvillkor kan bli omöjligt för befintliga koncessionshavare att få avkastning på sin investering.
- 37 Dessa åtgärder ska därför anses utgöra inskränkningar i de friheter som garanteras genom artiklarna 49 och 56 FEUF.
- 38 Det ska dock prövas huruvida dessa inskränkningar kan anses vara motiverade.

Huruvida inskränkningarna i de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 FEUF kan anses motiverade

– Huruvida det föreligger tvingande skäl av allmänintresse

- 39 Lagstiftningen om hasardspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom det inte finns någon harmonisering på unionsnivå av lagstiftningen om hasardspel, har medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa nivån på vad som enligt medlemsstaten krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (dom av den 8 september 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 40 Medlemsstaterna är således fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån. De inskränkningar som föreskrivs av medlemsstaterna ska likväl uppfylla de krav som följer av EU-domstolens praxis, bland annat att de ska vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse och vara proportionerliga (dom av den 8 september 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 41 Såsom även anförts av generaladvokaten i punkt 43 i förslaget till avgörande, framgår det av innehållet i de aktuella nationella bestämmelserna att de har till syfte att förbättra koncessionshavarnas ekonomiska och finansiella soliditet, stärka deras anseende och trovärdighet samt att bekämpa brottslighet.
- 42 Sådana syften kan – mot bakgrund av de särskilda omständigheter som är för handen när det gäller hasardspel – utgöra tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera sådana inskränkningar i de grundläggande friheterna som de som avses i det nationella målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 42 och 43).
- 43 Det är under alla omständigheter den hänskjutande domstolen som är behörig att fastställa de mål som verkligen eftersträvas genom nämnda nationella bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 35).
- 44 När en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse för att motivera bestämmelser som kan hindra utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, ska denna motivering också bedömas mot bakgrund av unionsrättens allmänna principer och särskilt de grundläggande rättigheter vilka numera garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Den ifrågavarande nationella lagstiftningen kan därför endast vara motiverad om den är förenlig med nämnda rättigheter och principer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 45 Den hänskjutande domstolen vill i målet få klarhet i huruvida rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar samt den i artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivna näringsfriheten kan anses utgöra hinder för en nationell reglering – såsom den som är aktuell i det nationella målet och vilken nämns i punkt 28 ovan – som genom tillägg till befintliga kontrakt ålägger nya verksamhetsvillkor för dem som redan är koncessionshavare i branschen för lagliga spel på internet.

– *Principen om skydd för berättigade förväntningar*

- 46 Rättssäkerhetsprincipen – och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar – kräver bland annat att en rättslig reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar. Detta gäller i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 47 En näringsidkare kan dock inte ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras någon som helst lagändring, utan det enda som kan ifrågasättas är de närmare bestämmelserna om tillämpningen av en sådan ändring (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 48 I detta avseende ska det noteras att det ankommer på den nationella lagstiftaren att föreskriva en tillräckligt lång övergångsperiod för att näringsidkarna ska kunna anpassa sig eller ett rimligt ersättningssystem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 85 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att – mot bakgrund av den rättspraxis som anges i punkterna ovan, och med en samlad bedömning av samtliga i målet relevanta omständigheter – pröva om den i målet aktuella nationella regleringen kan anses överensstämja med principen om skydd för berättigade förväntningar. Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande att lag nr 220/2010 föreskriver en frist på 180 dagar från lagens ikraftträdande för att införa de nya villkor som föreskrivs i lagen, genom att ett tillägg tecknas till avtalet; det framstår som om denna frist i princip är tillräckligt lång för att koncessionshavarna ska kunna anpassa sig till dessa villkor.

– *Näringsfriheten*

- 50 EU-domstolen har redan slagit fast att en prövning av den inskränkning, i den mening som avses i artiklarna 49 och 56 FEUF, som införts genom en nationell reglering även omfattar eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, och att en separat prövning av näringsfriheten därför inte är nödvändig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2014, *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 60, och dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 91).

Huruvida inskränknigen i näringsfriheten och i de i artiklarna 49 och 56 FEUF garanterade friheterna kan anses proportionerliga

- 51 Vad gäller frågan om de i artikel 1.78 b punkterna 4, 8, 9, 17, 23 och 25 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärderna kan anses proportionerliga, ska det prövas om dessa åtgärder är ägnade att säkerställa förverkligandet av den eftersträlvade målsättningen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning; därvid ska det särskilt säkerställas att den nationella regleringen verkligen tillgodoser behovet av att uppnå målsättningen på ett sammanhängande och systematiskt vis (dom av den 8 september 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 44).
- 52 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – mot bakgrund av vad EU-domstolen har angett – vid en samlad bedömning av samtliga omständigheter i målet pröva om de aktuella inskränkningarna uppfyller de villkor om proportionalitet som slagits fast i EU-domstolens praxis (dom av den 8 september 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

- 53 De i artikel 1.78 b punkterna 8, 9 och 17 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärderna innebär att förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS rörande åtgärder som kan medföra ändringar i frågan om vem som är koncessionshavare, åtgärder som innebär att koncessionshavaren genomför transaktioner av dennes andelar som kan medföra att det i dekret föreskrivna soliditetsindexet går ned, samt rörande åtgärder som innebär att vinsten från en viss verksamhet går till andra ändamål än de som har med koncessionens föremål att göra.
- 54 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva om de kriterier som finns rörande AAMS:s förhandstillståndsgivning är ägnade att säkerställa förverkligandet av de eftersträvade målen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- 55 Vad dessutom gäller de i artikel 1.78 b punkterna 4 och 9 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärderna – nämligen skyldigheten att hålla skuldsättningsgraden inom det värde som fastställs i dekret samt skyldigheten att inhämta förhandstillstånd från AAMS innan koncessionshavaren genomför transaktioner av dennes andelar som kan medföra att det i dekret föreskrivna soliditetsindexet går ned –, framstår dessa som ändamålsenliga för att säkerställa att näringsidkaren har en viss finansiell kapacitet och kan fullgöra de förpliktelser som finns för den som aktiverar och driver ett nätverk för hasardspel på internet.
- 56 Den hänskjutande domstolen är skyldig att – vad för det första gäller åtgärden angående skuldsättningsgraden och för det andra åtgärden angående soliditetsindexet – försäkra sig om att dessa åtgärder inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå nämnda mål.
- 57 Vad sedan gäller de i artikel 1.78 b punkterna 8 och 17 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärderna – det vill säga att förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS rörande åtgärder som kan medföra ändringar i fråga om vem som är koncessionshavare vid äventyr att koncessionen annars återkallas, samt att förhandstillstånd ska inhämtas från AAMS rörande åtgärder som innebär att vinsten från en viss verksamhet går till andra ändamål än de som har med koncessionens föremål att göra – påpekar EU-domstolen följande. I och med att dessa åtgärder är ägnade att minska såväl kriminella organisationers inflytande över den aktuella branschen som förekomsten av penningtvätt, är dessa att anse som ändamålsenliga i den brottsförebyggande verksamheten och de kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- 58 Vad därefter gäller den i artikel 1.78 b punkt 25 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärden – det vill säga koncessionshavarens skyldighet, då denne upphör med sin verksamhet, att fortsätta med den ordinarie driften av den del av verksamheten som omfattas av koncessionen fram till dess att en ny koncessionshavare tagit över – finner EU-domstolen följande. Denna åtgärd är ägnad att säkerställa den fortsatta driften av laglig hasardspelsverksamhet för att på så sätt motverka att en parallell olaglig marknad växer fram, och den kan därför anses utgöra ett led i den brottsförebyggande verksamheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkterna 33 och 34).
- 59 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera om det genom en för koncessionshavaren mindre betungande åtgärd vore möjligt att uppnå samma mål, med beaktande av att koncessionshavaren åläggs att tillhandahålla tjänster som omfattas av koncessionen under en i förekommande fall odefinierad period trots rörelseunderskott, och detta för att bidra till det allmännas bästa.
- 60 Vad därefter gäller den i artikel 1.78 b punkt 23 i lag nr 220/2010 föreskrivna åtgärden – det vill säga vidtagande av sanktionsåtgärder i form av straffavgifter vid koncessionshavarens avtalsbrott, även då det är fråga om avtalsbrott utan uppsåt – erinrar EU-domstolen om följande. Sanktionsåtgärder är inte förenliga med unionsrätten om tillämpningsvillkoren för dessa i sig inte är förenliga med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 69). Sanktionsåtgärderna får nämligen inte gå längre

än vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas, och en sanktionsåtgärd får inte vara så oproportionerlig i förhållande till hur allvarlig överträdelsen är att den utgör hinder för de friheter som föreskrivs i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juli 2007, Ntioniok och Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 54).

- 61 Vid prövningen av huruvida en sanktionsåtgärd är förenlig med proportionalitetsprincipen ska den nationella domstolen ta hänsyn bland annat till arten och svårhetsgraden av den överträdelse som den avser samt metoderna för att fastställa sanktionsbeloppet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 maj 2008, Ecotrade, C-95/07 och C-96/07, EU:C:2008:267, punkterna 65–67, samt dom av den 20 juni 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, punkt 38).
- 62 I artikel 1.78 b punkt 23 i lag nr 220/2010 föreskrivs att sanktionsåtgärderna ska vara ”graderade utifrån hur grovt avtalsbrottet är, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och principen om sanktionsåtgärders effektivitet”. Det följer följaktligen varken av bestämmelsens lydelse eller av utredningen i målet att de i bestämmelsen föreskrivna sanktionsåtgärderna skulle strida mot unionsrätten.
- 63 Att inrätta bestämmelser om strikt ansvar är enligt EU-domstolens praxis inte oproportionerligt i förhållande till de eftersträvalda målen, om dessa bestämmelser kan förmå de personer som berörs att rätta sig efter bestämmelserna i en viss förordning och om de eftersträvalda målen är av ett sådant allmänintresse som kan motivera inrättandet av sådana bestämmelser (dom av den 9 februari 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 48).
- 64 Ett sådant system som det som är aktuellt i det nationella målet, det vill säga att sanktionsåtgärder kan vidtas även om koncessionshavaren begår avtalsbrott utan uppsåt, är därmed inte att anse som oförenligt med unionsrätten.
- 65 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 49 och 56 FEUF samt principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell reglering – såsom den som är aktuell i det nationella målet – som genom tillägg till befintliga kontrakt ålägger nya verksamhetsvillkor för dem som redan är koncessionshavare i branschen för lagliga spel på internet, i den mån som den hänskjutande domstolen kommer fram till att regleringen kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, att regleringen är ägnad att säkerställa att de eftersträvalda målen uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Rättegångskostnader

- 66 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 (första avdelningen) följande:

- 1) Artikel 267.3 FEUF ska tolkas så, att den nationella domstol vars avgöranden inte kan överklagas i princip är skyldig att begära förhandsavgörande angående tolkningen av unionsrätten, även om – inom ramen för samma nationella förfarande – den berörda medlemsstatens konstitutionsdomstol har prövat om nationella bestämmelser utifrån referensnormer med liknande innehåll som unionsrätten är förenliga med konstitutionen.
- 2) Artiklarna 49 och 56 FEUF samt principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell reglering – såsom den som är aktuell i det nationella målet – som genom tillägg till befintliga kontrakt ålägger nya verksamhetsvillkor

för dem som redan är koncessionshavare i branschen för lagliga spel på internet, i den mån som den hänskjutande domstolen kommer fram till att regleringen kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, att regleringen är ägnad att säkerställa att de eftersträlvade målen uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Underskrifter