Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 12 september 2013*

”Etableringsfrihet — Frihet att tillhandahålla tjänster — Artiklarna 43 EG och 49 EG — Hasardspel — Upptagande av vadhållningsinsatser — Villkor för tillstånd — Krav på polistillstånd och koncession — Nationell lagstiftning — Obligatoriskt minsta avstånd mellan vadslagningsställen — Gränsöverskridande verksamhet som kan likställas med den som är föremål för koncessionen — Förbud — Ömsesidigt erkännande av tillstånd på området för hasardspel”

i de förenade målen C-660/11 och C-8/12,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italien), av den 5 december 2011 som inkom till domstolen den 27 december 2011 respektive den 2 januari 2012, i målen

Daniele Biasci,

Alessandro Pasquini,

Andrea Milianti,

Gabriele Maggini,

Elena Secenti,

Gabriele Livi

mot

Ministero dell’Interno,

Questura di Livorno,

ytterligare deltagare i rättegången:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (C-660/11),

och

Cristian Rainone,

Orentino Viviani,

Miriam Befani

* Rättegångsspråk: italienska.

mot

Ministero dell'Interno,

Questura di Prato,

Questura di Firenze,

ytterligare deltagare i rättegången:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd (C-8/12),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

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

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 april 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Daniele Biasci, Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti, Gabriele Livi, Cristian Rainone, Orentino Viviani och Miriam Befani, genom A. Dossena och F. Donati, avvocati,

— SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, genom G. Viciconte, C. Sambaldi, A. Fratini och F. Filpo, avvocati,

— Stanley International Betting Ltd, genom D. Agnello, A. Piccinini och M. Mura, avvocati,

— Stanleybet Malta Ltd, genom R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello och A. Piccinini, avvocati,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato, och A. Bizzarai, esperto,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck och R. Verbeke, advocaten,

— Maltas regering, genom A. Buhagiar, i egenskap av ombud, biträdd av G. Kimberley, avukat,

— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, A.P. Barros och A. Silva Coelho, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. Traversa, D. Nardi och I.V. Rogalski, samtliga i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 43 EG och 49 EG.

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Daniele Biasci, Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti och Gabriele Livi och å andra sidan Ministero dell'Interno (inrikesministeriet) och Questura di Livorno (polismyndigheten i Livorno) (mål C-660/11), vidare mellan å ena sidan Cristian Rainone, Orentino Viviani och Miriam Befani och å andra sidan Ministero dell'Interno, Questura di Prato (polismyndigheten i Prato) och Questura di Firenze (polismyndigheten i Florens) (mål C-8/12).

Tillämpliga bestämmelser

3 Enligt italiensk lag får endast den som först har erhållit en koncession vid ett offentligt anbudsförfarande och därefter ett tillstånd från polisen bedriva verksamhet med upptagande och hantering av vadhållningsinsatser. Överträdelse av denna bestämmelse är straffrättsligt sanktionerad.

Koncessionerna

4 Fram till ändringarna av den tillämpliga lagstiftningen 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 att delta i offentliga upphandlingar avseende koncessioner som hölls under år 1999. I bland annat domen av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl. (REG 2007, s. I-1891), fastställdes att denna utestängning var rättsstridig med avseende på artiklarna 43 EG och 49 EG.

5 Genom lagdekret nr 223 av den 4 juli 2006 om nödåtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen, begränsa och rationalisera de offentliga utgifterna samt åtgärder avseende skatteintäkter och bekämpning av skatteundandragande, som omvandlats till lag nr 248 av den 4 augusti 2006 (GURI nr 18 av den 11 augusti 2006) (nedan kallat Bersanidekretet), genomfördes en reform av spelsektorn i Italien. Reformen syftade till att säkerställa att sektorn uppfyllde de krav som uppställs i unionsrätten.

6 I artikel 38 i Bersanidekretet, med rubriken ”Åtgärder för att bekämpa olaglig spelverksamhet”, föreskrivs, i punkt 1, att en rad bestämmelser ska antas före den 31 december 2006 i syfte att ”bekämpa spridningen av otillåten och olaglig spelverksamhet, skatteundandragande och skatteflykt i spelbranschen samt säkerställa skyddet av spelarna”.

7 I artikel 38.2 och 38.4 i Bersanidekretet regleras de nya formerna för distribution av hasardspel i samband med dels andra evenemang än hästkapplöpningar, dels hästkapplöpningar. Närmare bestämt föreskrivs följande:

— Minst 7 000 nya försäljningsställen för hasardspel i samband med andra evenemang än hästkapplöpningar och minst 10 000 nya försäljningsställen för hasardspel i samband med hästkapplöpningar ska öppnas.

— Det totala antalet försäljningsställen per kommun fastställs efter antalet invånare och med hänsyn till de försäljningsställen som redan tilldelats koncession vid 1999 års upphandling.

— De nya försäljningsställena ska ha ett minsta avstånd till dem som redan tilldelats koncession vid 1999 års upphandling.

— Den självständiga myndigheten för statsmonopolen (nedan kallad AAMS), som sorterar under ekonomi- och finansministeriet, har i uppdrag att ”definiera formerna för skydd” för innehavare som tilldelats koncessioner vid 1999 års upphandling.

Polistillstånd

8 Systemet med koncessioner är nära knutet till ett system med polistillstånd som regleras i kungligt dekret nr 773 om godkännande av en konsoliderad version av lagarna om allmän säkerhet (Regio decreto n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), av den 18 juni 1931 (GURI nr 146, av den 26 juni 1931), i dess lydelse enligt artikel 37.4 i lag nr 388 av den 23 december 2000 (ordinarie tillägg till GURI nr 302 av den 29 december 2000) (nedan kallat det kungliga dekretet).

9 Enligt artikel 88 i det kungliga dekretet görs innan ett polistillstånd beviljas ett antal kontroller av den sökandes oförvitlighet i personligt och yrkesmässigt hänseende. Tillstånd beviljas inom sektorn för hasardspel endast den som innehar en koncession. I den italienska lagstiftningen föreskrivs vidare straff om upp till ett års fängelse för den som utan att inneha koncession eller polistillstånd erbjuder allmänheten hasardspel.

Anbudsförfaranden med tillämpning av Bersanidekretet

10 Bestämmelserna i Bersanidekretet genomfördes genom anbudsförfaranden som initierades av AAMS under år 2006. Dokumentationen avseende anbudsinfordran inbegrep bland annat ett förfrågningsunderlag bestående av åtta bilagor samt ett förslag till avtal mellan AAMS och den som skulle komma att tilldelas koncessionen för hasardspel i samband med andra evenemang än hästkapplöpningar (nedan kallad förslaget till avtal).

11 Enligt artikel 23.3 i förslaget till avtal ska AAMS förverka koncessionen när koncessionshavaren, direkt eller indirekt, inom Italien eller med hjälp av platser för elektronisk dataöverföring belägna utanför landet, bedriver spelverksamhet som kan likställas med offentlig spelverksamhet eller annan spelverksamhet som hör under AAMS eller som är förbjuden i Italien.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

12 Sökandena i de nationella målen driver företag i form av dataöverföringscentraler (nedan kallade DÖC) på uppdrag av ett bolag bildat enligt österrikisk rätt, Goldbet Sportwetten GmbH (nedan kallat Goldbet). Goldbet har tillstånd från Tyrolens regering att bedriva vadhållningsverksamhet.

13 Sökandena har anfört inför Tribunale amministrativo regionale per la Toscana att Goldbet är ett bolag med säte i Innsbruck (Österrike), som med tillstånd bedriver vadhållningsverksamhet i ett antal länder runt om i världen och är underkastat noggranna kontroller av behöriga myndigheter av att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt.

14 Vad gäller förhållandet mellan Goldbet och sökandena i de nationella målen, har de sistnämnda betonat att det enbart är Goldbet som organiserar vadhållningen. När Goldbet erhållit ett förslag till vad som sänts över från dataöverföringscentralen är det upp till nämnda bolag att godta eller att inte godta vadet, medan innehavaren av dataöverföringscentralen endast har till uppgift att förmedla kontakten mellan spelaren och den utländska bookmakern. Den tjänst som erbjuds är följaktligen enbart att sätta spelarna i kontakt med bookmakern och att föra över uppgifter och på detta sätt vidarebefordra den enskilde spelarens vad till bookmakern.

15 Sökandena i de nationella målen anser att den verksamhet de utövar inte kan anses utgöra förmedling av vad för annans räkning, men de har ändå samtliga ansökt om polistillstånd hos de behöriga myndigheterna enligt artikel 88 i det kungliga dekretet. Ansökan avslogs i samtliga fall med motiveringen att Goldbet inte innehade den koncession som beviljas av AAMS i Italien, vilket enligt artikel 88 i det kungliga dekretet krävs för att erhålla det ovannämnda tillståndet.

16 Sökandena vid de nationella målen har var och en väckt talan vid den hänskjutande domstolen och yrkat uppskov med verkställigheten och därefter yrkat att avslagbesluten ska ogiltigförklaras. Sökandena har härvid gjort gällande att principen om ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna har åsidosatts. Genom att neka bolag med vederbörligt tillstånd från andra medlemsstater tillstånd att bedriva verksamhet utanför nämnda staters gränser åsidosätter den italienska rättsordningen enligt sökandena denna princip.

17 I fyra av de aktuella målen, vilka gett upphov till mål C-660/11, har SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, intervenerat till stöd för svaranden, Ministero dell'Interno, i egenskap av statlig koncessionshavare för att organisera vadhållning och spel och bolag som tillhandahåller högteknologiska telematiktjänster för att organisera vadhållning och tipsspel avseende hästsport och andra sportevenemang. Även Stanley International Betting Ltd och Stanleybet Malta Ltd har intervenerat till stöd för svaranden i de mål som gett upphov till mål C-8/12.

18 Den hänskjutande domstolen anser att de tillämpliga bestämmelserna och de faktiska omständigheterna i de nationella målen i stort sett är identiska med dem i de förenade målen C-72/10 och C-77/10, Costa et Cifone (dom av den 16 februari 2012). Nämnda domstol önskar därför ställa frågor till EU-domstolen som i allt väsentligt är identiska med dem som Corte suprema di cassazione ställde i nämnda mål. De frågorna gällde huruvida nationell lagstiftning som föreskriver skydd för koncessioner som beviljats innan bestämmelserna ändrades var förenlig med unionsrätten. Vidare önskar den hänskjutande domstolen fråga EU-domstolen om förfarandet med polistillstånd som föreskrivs i artikel 88 i det kungliga dekretet, liksom det faktum att man i italiensk rätt inte tillämpar principen om ömsesidigt erkännande av tillstånd för hasardspel, är förenligt med unionsrätten.

19 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per la Toscana att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att de principiellt utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som den i artikel 88 [i det kungliga dekretet], enligt vilken 'tillstånd för vadhållningsverksamhet endast kan ges åt organ med koncession eller åt sådana som har godkänts av ett ministerium eller av en annan inrättning, som genom lag har förbehållits rätten att organisera eller bedriva vadhållning samt organ som fått i uppdrag att bedriva verksamheten av något organ med koncession eller som har godkänts av ett ministerium eller av en annan inrättning, som genom lag har förbehållits rätten att organisera eller bedriva vadhållning' och artikel 2.2 ter i lagdekret nr 40 av den 25 mars 2010, som omvandlats till lag nr 73/2010, enligt

vilken ’artikel 88 i lagarna om allmän säkerhet (konsoliderad version) …, i dess lydelse enligt kungligt dekret …, ska tolkas så, att det tillstånd som föreskrivs där, när det meddelats för kommersiell verksamhet som inbegriper att organisera eller bedriva vadhållning med penningvinster, ska anses ha trätt i kraft först när innehavaren av verksamheten har beviljats koncession för att organisera och bedriva sådan spelverksamhet av ekonomi- och finansministeriet ([AAMS])’?

2) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att de principiellt utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som artikel 38.2 i [Bersanidekretet], enligt vilken [a]rtikel 1.287 i lag nr 311 av den 30 december 2004 [(lag om 2005 års finanser)] ersätts av följande:

’287. Ekonomi- och finansministeriet ([AAMS]) ska stadga om nya bestämmelser för distributionen av spel på andra evenemang än hästkapplöpningar med beaktande av följande:

a) Bland andra evenemang än hästkapplöpningar ska inbegripas totalisatorspel och spel med fasta odds på andra evenemang än hästkapplöpningar, spel på sportevenemang, ’totospel’ och spel på hästsport i den mening som avses i punkt 498 och alla andra spel på andra evenemang än hästkapplöpningar.

b) Upptagande av vadhållningsinsatser avseende andra evenemang än hästkapplöpningar får bedrivas endast av operatörer som bedriver upptagande av vadhållningsinsatser i en medlemsstat i Europeiska unionen, operatörer i medlemsstater i Europeiska frihandelssammanslutningen och operatörer i andra stater, under förutsättning att de uppfyller de krav på vandel som fastställts av [AAMS].

c) Beträffande upptagande av vadhållningsinsatser vid försäljningsställen vars huvudsakliga verksamhet är att saluföra spelprodukter och försäljningsställen som har som sidoverksamhet att saluföra spelprodukter, kan saluföring av vissa typer av spelprodukter förbehållas försäljningsställen vars huvudsakliga verksamhet är att saluföra spelprodukter.

d) Koncessioner ska ges för minst 7 000 nya försäljningsställen, varav minst 30 procent ska ha som huvudsaklig verksamhet att saluföra spelprodukter.

e) Det högsta antalet nya försäljningsställen ska bestämmas per kommun i proportion till invånarantalet och med hänsyn till redan befintliga försäljningsställen.

f) Försäljningsställen vars huvudsakliga verksamhet är att saluföra spelprodukter ska, i kommuner med mer än 200 000 invånare, upprättas på ett minsta avstånd på 800 meter till redan befintliga försäljningsställen som innehar koncession och, i kommuner med mindre än 200 000 invånare, på ett minsta avstånd på 1 600 meter till redan befintliga försäljningsställen som innehar koncession.

g) Försäljningsställen som har som sidoverksamhet att saluföra spelprodukter ska, i kommuner med mer än 200 000 invånare, upprättas på ett minsta avstånd på 400 meter till redan befintliga försäljningsställen som innehar koncession och, i kommuner med mindre än 200 000 invånare, på ett minsta avstånd på 800 meter till redan befintliga försäljningsställen som innehar koncession. Detta ska dock inte gälla de försäljningsställen som den 30 juni 2006 tar upp vadhållningsinsatser avseende sportevenemang.

h) Koncessioner för försäljningsställen ska delas ut efter ett eller flera anbudsförfaranden öppna för alla operatörer, med krav på ett lägsta bud på 25 000 euro per försäljningsställe vars huvudsakliga verksamhet är att saluföra spelprodukter och 7 500 euro per försäljningsställe som har som sidoverksamhet att saluföra spelprodukter.

i) Det ska vara möjligt att erbjuda spel på distans, inbegripet skicklighetsspel med penningvinster, förutsatt att ett belopp på minst 200 000 euro först erläggs.

...

l) Närmare bestämmelser ska meddelas om skydd av koncessionshavare som upptar vadhållningsinsatser till fasta odds avseende andra evenemang än sådana hästkapplöpningar som regleras i den förordning som avses i ekonomi- och finansministerns dekret nr 111 av den 1 mars 2006?'

Frågan huruvida ovannämnda artikel 38.2 [i Bersanidekretet] är förenlig med de ovannämnda gemenskapsrättsliga principerna avser enbart de delar av denna bestämmelse som a) ger uttryck för en allmän tendens att skydda koncessioner som beviljats innan lagstiftningen ändrades, och b) föreskriver att nya försäljningsställen endast får upprättas på ett visst minsta avstånd till redan befintliga försäljningsställen, något som i praktiken skulle kunna säkerställa att sedan tidigare förvärvade marknadspositioner bevaras. Frågan avser också den allmänna tolkning som [AAMS] har gett artikel 38.2 [i Bersanidekretet] genom att ha infört en klausul (artikel 23.3) i koncessionsavtalen om att koncessionen ska upphöra att gälla om koncessionshavaren direkt eller indirekt bedriver gränsöverskridande spelverksamhet som kan likställas med den verksamhet som omfattas av koncessionen.

3) Om svaret är att de nationella bestämmelser som citeras i föregående punkt är förenliga med gemenskapsrätten: Ska artikel 49 EG tolkas så, att man, i fall av begränsningar av friheten att tillhandahålla tjänster som har företagits med skäl hänförliga till allmänintresset, ska beakta huruvida allmänintresset har tillgodosetts tillräckligt redan genom de bestämmelser, kontroller och inspektioner som den som tillhandahåller tjänsterna är underkastad i den stat där han är etablerad?

4) Om svaret [på fråga 3] är jakande: Ska den hänskjutande domstolen inom ramen för prövningen av huruvida en sådan begränsning är proportionerlig ta hänsyn till att de berörda bestämmelserna i den stat där den som tillhandahåller tjänsterna är etablerad är likvärdiga med eller till och med går utöver den kontrollnivå som gäller i den stat där tjänsterna tillhandahålls?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

20 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i om artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka bolag som önskar bedriva verksamhet i form av hasardspel är skyldiga att, utöver en statlig koncession för att utöva sådan verksamhet, även erhålla polistillstånd när dessa bestämmelser begränsar beviljande av tillstånd till sökande som redan innehar en sådan koncession.

21 Domstolen har redan slagit fast att den lagstiftning som är aktuell i målen vid den nationella domstolen, i vilken det föreskrivs straffsanktionerade förbud mot att utan koncession eller polistillstånd som beviljats av staten utöva verksamhet på området för hasardspel, utgör en inskränkning i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster (domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 42 och där angiven rättspraxis).

22 Sådana inskränkningar kan emellertid godtas om de omfattas av de undantag som uttryckligen anges i artiklarna 45 EG och 46 EG, vilka även är tillämpliga när det gäller friheten att tillhandahålla tjänster med stöd av artikel 55 EG, eller om de i enlighet med domstolens praxis kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (dom av den 24 januari 2013 i de förenade målen C-186/11 och C-209/11, Stanleybet International m.fl. och där angiven rättspraxis, punkt 22).

23 Vad däremot gäller de nationella bestämmelser som är aktuella i de nationella målen har domstolen redan slagit fast att endast syftet att bekämpa kriminalitet som hänger samman med hasardspel kan motivera inskränkningar av de grundläggande rättigheter som följer av dessa bestämmelser, under förutsättning att inskränkningarna är förenliga med proportionalitetsprincipen och de vidtagna åtgärderna genomförts på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Placanica m.fl., punkterna 52–55, och Costa et Cifone, punkterna 61–63).

24 Det ska härvid erinras att enligt domstolens praxis kan ett koncessionssystem utgöra en effektiv mekanism som gör det möjligt att kontrollera de aktörer som är verksamma inom området för hasardspel för att förhindra att de använder sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften (se domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 57).

25 Det ankommer emellertid på den nationella domstolen att pröva huruvida det system med koncessioner som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, i den mån som det begränsar antalet aktörer på området för hasardspel, verkligen svarar mot syftet att förhindra att verksamheten på detta område används i bedrägliga eller brottsliga syften. På samma sätt ankommer det på den nationella domstolen att pröva om dessa inskränkningar uppfyller de krav på proportionalitet som följer av domstolens praxis (se domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 58).

26 Vad gäller kravet på polistillstånd, enligt vilket de aktörer som är verksamma inom området och deras lokaler ska vara underkastade en inledande kontroll och en löpande tillsyn, har domstolen redan slagit fast att detta klart bidrar till målet att förhindra att dessa aktörer blir inblandade i bedräglig eller brottslig verksamhet och framstår som en åtgärd som fullt ut står i proportion till detta mål (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 65).

27 Det förhållandet att en aktör ska inneha såväl en koncession som ett polistillstånd för att få tillgång till den aktuella marknaden är inte i sig oproportionerligt i förhållande till det syfte som den nationella lagstiftaren eftersträvar, det vill säga att bekämpa kriminalitet som har samband med hasardspel.

28 Då polistillstånd endast beviljas koncessionsinnehavare, innebär felaktigheter i förfarandet för att bevilja koncessioner att även förfarandet för att bevilja polistillstånd behäftas med sådana brister. Avsaknaden av polistillstånd kan därför inte läggas personer till last som inte skulle ha kunnat erhålla ett sådant tillstånd på grund av att beviljande av ett sådant tillstånd förutsatte beviljande av en koncession, vilket dessa personer nekats i strid med unionsrätten (se domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 67).

29 Den första frågan ska därför besvaras enligt följande. Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka bolag som önskar bedriva verksamhet i form av hasardspel är skyldiga att, utöver en statlig koncession för att utöva sådan verksamhet, även erhålla polistillstånd när dessa bestämmelser begränsar beviljande av tillstånd till sökande som redan innehar en sådan koncession.

Den andra frågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i om artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning såsom artikel 38.2 i Bersanidekretet och artikel 23.3 i förslaget till avtal, vilka bestämmelser dels skyddar existerande aktörers marknadspositioner genom att bland annat föreskriva ett minimiavstånd mellan nyetablerade koncessionsinnehavare och redan befintliga aktörer, dels föreskriver att koncession som beviljats för verksamhet i form av upptagande och hantering av vadhållningsinsatser ska upphöra att gälla/förverkas för det fall koncessionsinnehavaren direkt eller indirekt bedriver gränsöverskridande spelverksamhet som kan likställas med den verksamhet AAMS bedriver eller anordnar hasardspel som är förbjudna enligt den nationella rättsordningen.

31 Frågans innehåll är i allt väsentligt identiskt med de frågor som domstolen redan besvarat i sin dom i det ovannämnda målet Costa och Cifone.

32 När det gäller frågans första del har domstolen slagit fast i punkt 66 i den ovannämnda domen att artiklarna 43 EG och 49 EG samt likabehandlings- och effektivitetsprinciperna ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat – vilken i strid med unionsrätten har uteslutit en kategori aktörer från att tilldelas koncessioner för att bedriva en ekonomisk verksamhet och som, för att åtgärda detta åsidosättande, delar ut ett stort antal nya koncessioner – att skydda marknadspositioner som redan befintliga aktörer har förvärvat, genom att bland annat föreskriva ett minsta avstånd mellan nya koncessionsinnehavares och redan existerande aktörers etableringar.

33 Vad sedan beträffar frågans andra del avseende artikel 23.3 i förslaget till avtal konstaterade domstolen i punkterna 89 och 90 i nämnda dom att den bestämmelsen inte var formulerad på ett klart, precist och entydigt sätt. Domstolen fann att en aktör inte under dessa omständigheter kan klandras för att på grund av rättsosäkerhet ha avstått från att ansöka om koncession så länge som osäkerhet råder angående huruvida aktörens verksamhet är förenlig med bestämmelserna i det avtal som ska skrivas under i samband med tilldelandet av koncessionen.

34 Parterna i förfarandet vid domstolen är emellertid oeniga om huruvida de situationer som är aktuella i de nationella målen är jämförbara med dem som var aktuella i den ovannämnda domen. Parterna är bland annat oeniga om huruvida de nationella bestämmelser som EU-domstolen förklarat oförenliga med unionsrätten verkligen har haft någon inverkan på Goldbet och sökandena i de nationella målen.

35 Domstolen har förvisso redan haft tillfälle att påpeka att i den situation som är för handen för en innehavare av en dataöverföringscentral som är kopplad till Goldbet är de tillämpliga bestämmelserna och de faktiska omständigheterna i allt väsentligt identiska med dem som var aktuella i domen i det ovannämnda målet Costa och Cifone (beslut av den 16 februari 2012 i mål C-413/10, Pulignani m.fl., punkt 3). EU-domstolen grundade sig dock då på vad den hänskjutande domstolen konstaterat i det mål som utmynnade i det nämnda beslutet. I förevarande mål ankommer det således på den hänskjutande domstolen att göra en bedömning av de faktiska omständigheterna och vilka slutsatser som ska dras i detta avseende av domen i det ovannämnda målet Costa och Cifone.

36 Om den hänskjutande domstolen kommer fram till att Goldbet, innan bolaget förlorade sina rättigheter, deltog i tilldelningsförfarandet för koncessioner och att bolaget tilldelats koncessioner via ett bolag bildat enligt italiensk rätt som det kontrollerar ska nämnda domstol avgöra om detta faktum inte innebär att Goldbet ska anses ingå bland de befintliga aktörer som, i praktiken, gynnades av reglerna om krav på ett minimiavstånd mellan vadslagningsställena och som endast påverkar nya koncessionsinnehavares etablering. Om den hänskjutande domstolen däremot kommer fram till att Goldbet inte deltog i nämnda förfaranden, ska den bland annat pröva om den aktuella aktören har avstått från att lämna in en koncessionsansökan på grund av den osäkerhet om rättsläget som följer av artikel 23.3 i förslaget till avtal.

37 Om nämnda domstol vidare kommer fram till att Goldbet har förlorat sina rättigheter på grund av tillämpning av artikel 23.3, ska den sedan avgöra om detta förhållande beror på att Goldbet erbjudit icke tillåtna spel eller enbart på att bolaget utövar gränsöverskridande verksamhet. I det sistnämnda fallet ska det betonas att artiklarna 43 EG och 49 EG utgör hinder för att tillämpa en nationell lagstiftning som i praktiken förhindrar all gränsöverskridande verksamhet inom spelsektorn oberoende av i vilken form denna verksamhet bedrivs, i synnerhet i de fall då en direktkontakt mellan konsumenten och aktören äger rum och en fysisk kontroll från polisens sida av företagets mellanmän i landet är möjlig.

38 Mot bakgrund av det ovanstående ska den andra frågan besvaras enligt följande:

— Artiklarna 43 EG och 49 EG samt likabehandlings- och effektivitetsprinciperna ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat – vilken i strid med unionsrätten har uteslutit en kategori aktörer från att tilldelas koncessioner för att bedriva en ekonomisk verksamhet och som, för att åtgärda detta åsidosättande, delar ut ett stort antal nya koncessioner – att skydda marknadspositioner som redan befintliga aktörer har förvärvat, genom att bland annat föreskriva ett minsta avstånd mellan nya koncessionsinnehavares och redan existerande aktörers etableringar.

— Det följer av artiklarna 43 EG och 49 EG, likabehandlingsprincipen, kravet på transparens samt rättssäkerhetsprincipen att villkoren och bestämmelserna för ett sådant upphandlingsförfarande som det som är aktuellt i målen vid den hänskjutande domstolen, och i synnerhet bestämmelserna om förverkande av koncessioner som tilldelats i samband med en sådan upphandling – såsom bestämmelserna i artikel 23.3 i förslaget till avtal – ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

— Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som i praktiken förhindrar all gränsöverskridande verksamhet inom spelsektorn oberoende av i vilken form denna verksamhet bedrivs, i synnerhet i de fall då en direktkontakt mellan konsumenten och aktören äger rum och en fysisk kontroll från polisens sida av företagets mellanmän i landet är möjlig. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera om så är fallet med avseende på artikel 23.3 i förslaget till avtal.

Den tredje frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i om artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att i det rådande rättsläget i unionsrätten utgör den omständigheten att en aktör, i den medlemsstat där denne har sin hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel hinder för att en annan medlemsstat kan kräva att denne aktör, för att få erbjuda konsumenter inom den andra statens gränser sådana tjänster, innehar ett tillstånd från dess egna myndigheter.

40 Domstolen har redan slagit fast att med hänsyn till medlemsstaternas omfattande utrymme att efter eget skön besluta om vilka mål de önskar eftersträva och vilken nivå av konsumentskydd som ska väljas och då det inte har skett någon som helst harmonisering vad gäller hasardspel, kan en skyldighet att ömsesidigt erkänna tillstånd som har meddelats i andra medlemsstater inte anses föreligga i det rådande rättsläget i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010 i de förenade målen C-316/07, C-358/07– C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoß m.fl., s. I-8069, punkt 112, och av den 15 september 2011 i mål C-347/09, Dickinger och Ömer, REU 2011, s. I-8185, punkterna 96 och 99).

41 Varje medlemsstat har således fortfarande rätt att, som villkor för varje aktör som önskar erbjuda hasardspel till konsumenter inom landets gränser, kräva att de innehar ett tillstånd som har meddelats av medlemsstatens behöriga myndigheter, utan att den omständigheten att en viss aktör redan innehar ett tillstånd som har meddelats i en annan medlemsstat utgör något hinder härför (se domen i det ovannämnda målet Stoß m.fl., punkt 113).

42 De olika medlemsstaterna har nämligen inte nödvändigtvis tillgång till samma medel för att kontrollera hasardspel. Det är inte heller säkert att de gör samma prioriteringar inom detta område. Den omständigheten att en särskild skyddsnivå för konsumenter kan uppnås i en viss medlemsstat genom tillämpning av sofistikerad kontroll- och övervakningsteknik kan inte leda till slutsatsen att samma skyddsnivå kan uppnås i andra medlemsstater som inte har tillgång till denna teknik och som inte har gjort samma prioriteringar. En medlemsstat kan för övrigt ha giltiga skäl att vilja övervaka en ekonomisk verksamhet som bedrivs på dess territorium, vilket skulle vara omöjligt om denna medlemsstat var tvungen att förlita sig på de kontroller som utförts av myndigheterna i en annan medlemsstat genom tekniska system som den ifrågavarande medlemsstaten själv inte behärskar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dickinger och Ömer, punkt 98).

43 Den tredje tolkningsfrågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att i det rådande rättsläget i unionsrätten utgör den omständigheten att en aktör, i den medlemsstat där denne har sin hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel inte hinder för att en annan medlemsstat med iakttagande av de krav som unionsrätten ställer kan kräva att denne aktör, för att få erbjuda konsumenter inom den andra statens gränser sådana tjänster, innehar ett tillstånd från dess egna myndigheter.

Den fjärde frågan

44 Mot bakgrund av svaret på den tredje frågan, saknas anledning att besvara den fjärde frågan från den hänskjutande domstolen.

Rättegångskostnader

45 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:

1) Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka bolag som önskar bedriva verksamhet i form av hasardspel är skyldiga att, utöver en statlig koncession för att utöva sådan verksamhet, även erhålla polistillstånd när dessa bestämmelser begränsar beviljande av tillstånd till sökande som redan innehar en sådan koncession.

2) Artiklarna 43 EG och 49 EG samt likabehandlings- och effektivitetsprinciperna ska tolkas så, att de utgör hinder för en medlemsstat – vilken i strid med unionsrätten har uteslutit en kategori aktörer från att tilldelas koncessioner för att bedriva en ekonomisk verksamhet och som, för att åtgärda detta åsidosättande, delar ut ett stort antal nya koncessioner – att skydda marknadspositioner som redan befintliga aktörer har förvärvat, genom att bland annat föreskriva ett minsta avstånd mellan nya koncessionsinnehavares och redan existerande aktörers etableringar.

Det följer av artiklarna 43 EG och 49 EG, likabehandlingsprincipen, kravet på transparens samt rättssäkerhetsprincipen att villkoren och bestämmelserna för ett sådant upphandlingsförfarande som det som är aktuellt i målen vid den hänskjutande domstolen, och i synnerhet bestämmelserna om förverkande av koncessioner som tilldelats i samband med en sådan upphandling – såsom bestämmelserna i artikel 23.3 i förslaget till avtal – ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som i praktiken förhindrar all gränsöverskridande verksamhet inom spelsektorn oberoende av i vilken form denna verksamhet bedrivs, i synnerhet i de fall då en direktkontakt mellan konsumenten och aktören äger rum och en fysisk kontroll från polisens sida av företagets mellanmän i landet är möjlig. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera om så är fallet med avseende på artikel 23.3 i nämnda förslag till avtal.

3) **Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att i det rådande rättsläget i unionsrätten utgör den omständigheten att en aktör, i den medlemsstat där denne har sin hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel inte hinder för att en annan medlemsstat med iakttagande av de krav som unionsrätten ställer kan kräva att denne aktör, för att få erbjuda konsumenter inom den andra statens gränser sådana tjänster, innehar ett tillstånd från dess egna myndigheter.**

Underskrifter