Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 26. november 2015[1]

Sag C-375/14

Straffesag
mod
Rosanna Laezza

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Frosinone (retten i Frosinone, Italien)

»Etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser — Domstolens dom, hvorved en national lovgivning om koncessioner til indsamling af væddemål erklæres uforenelig med EU-retten — omorganisering af systemet med henblik på en ny udbudsrunde — kortere varighed af koncessioner — vederlagsfri overdragelse af brugen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål — forenelighed med artikel 49 TEUF og 56 TEUF — relevante kriterier i forbindelse med en prøvelse af foranstaltningens proportionalitet«

1. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse er indgivet af Tribunale de Frosinone (retten i Frosinone) i forbindelse med en straffesag mod Rosanna Laezza for overtrædelse af den italienske lovgivning om indsamling af væddemål, hvis genstand er en kendelse om beslaglæggelse af computerudstyr til modtagelse og videresendelse af væddemål om sportsbegivenheder eller andre begivenheder.

2. Det bemærkes, at denne sag indgår i en række præjudicielle forelæggelser, hvorved Domstolen er blevet anmodet om at udtale sig om, hvorvidt nationale lovgivninger om hasardspil, herunder bl.a. den italienske lovgivning om indsamling af væddemål, er forenelig med EU-retten[2]. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse rejser imidlertid et nyt spørgsmål, som jeg vil koncentrere min analyse om, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt den forpligtelse, der pålægges nye koncessionshavere til vederlagsfrit at overdrage bl.a. det udstyr, der anvendes til indsamling af væddemål, når denne virksomhed ophører, er forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt med ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — Nærværende anmodning indgår i en faktisk og retlig ramme, der bl.a. udgøres af følgende domme: Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133), Kommissionen mod Italien (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci m.fl. (C-660/11 og C-8/12, EU:C:2013:550) og navnlig og senest Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Nærværende anmodning indgår desuden i gruppen af 17 verserende sager, der alle vedrører en tilsvarende problemstilling (Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), Proia (C-214/14), Rosa (C-433/14), Mignone (C-434/14), Barletta (C-435/14), Cazzorla (C-436/14), Seminario (C-437/14), Carlucci (C-462/14), Baldo (C-467/14), Pontillo (C-474/14), Gaiti m.fl. (C-534/14), Santoro (C-65/15) og Conti (C-504/15)), og som skal sammenholdes med tre andre sager, der verserer for Domstolen, og som vedrører et andet aspekt af den gældende italienske lovgivning for denne sektor, nemlig bestemmelserne om erhvervsdrivendes økonomiske og finansielle kapacitet (sager Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15) og Manzo (C-542/15)).

3. Selv om sagen umiddelbart giver mulighed for i et vist omfang at præcisere de kriterier, der skal inddrages ved vurderingen af proportionaliteten af de restriktive foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget på området for hasardspil, er den fortolkning, som den forelæggende ret har anmodet om, efter min opfattelse begrænset af, at oplysningerne vedrørende betingelserne for udarbejdelse og vedtagelse af de nævnte foranstaltninger er ufuldstændige.

I – **Retsforskrifter**

4. Det fremgår i det væsentlige af den italienske lovgivning, at deltagelse i afholdelse af hasardspil, herunder indsamling af væddemål, er betinget af, at der opnås en koncession og en polititilladelse.

5. I henhold til artikel 88 i kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931 om vedtagelse af en fælles lovtekst på området for den offentlige sikkerhed[3], som ændret ved artikel 37, stk. 4, i lov nr. 338 af 23. december 2000[4], er udstedelsen af en polititilladelse betinget af, at der opnås en koncession fra told- og monopolmyndigheden (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, herefter »ADM«). Polititilladelsen giver indehaverne ret til at indsamle reserverede væddemål inden for et bestemt territorialt område. Manglende indhentelse af en koncession er således til hinder for udstedelsen af en polititilladelse. Udøvelsen af væddemålsaktivitet uden en koncession eller en polititilladelse er strafbart.

6. I 1999 tildelte de italienske myndigheder ved offentligt udbud 1 000 koncessioner med henblik på forvaltning af væddemål i forbindelse med sportskonkurrencer. Samtidig blev 671 nye koncessioner med henblik på forvaltning af hestevæddeløb tildelt ved offentligt udbud, og 329 eksisterende koncessioner blev automatisk fornyet. I medfør af den dagældende lovgivning blev erhvervsdrivende, der er stiftet i form af kapitalselskaber, hvis aktier er noteret på de officielle børser, udelukket fra udbuddet med henvisning til, at det ikke var muligt konstant og præcist at identificere de enkelte aktionærer. Ved dommen i sagen Placanica m.fl.[5] blev det fastslået, at en sådan udelukkelse er ulovlig i henhold til artikel 43 EF og 49 EF

7. Ved lovdekret nr. 223[6] blev der gennemført en reform af spillesektoren i Italien, der skulle sikre, at denne blev bragt i overensstemmelse med de krav, som følger af EU-retten. Dekretet foreskrev tildeling af ca. 16 300 nye koncessioner til hasardspil i tillæg til de øvrige koncessioner, der blev tildelt i 1999.

8. Som følge af bl.a. Costa og Cifone-dommen[7] er hasardspilsektoren igen blevet reformeret ved lovdekret nr. 16[8].

9. For så vidt angår afholdelse af udbud med henblik på tildeling af koncessioner til indsamling af væddemål bestemmer artikel 10, stk. 9g og 9h, i lovdekret af 2012:

»9g I forbindelse med en omstrukturering af bestemmelserne på området for offentlige spil, herunder bestemmelserne på området for væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder, er formålet med bestemmelserne i dette stykke at fremme den nævnte omstrukturering gennem en indledende synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne på indsamling af de pågældende væddemål under overholdelse af kravet om, at de

3 — GURI nr. 146 af 26.6.1931.

4 — Almindeligt tillæg til GURI nr. 302 af 29.12.2000.

5 — C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Lovdekret af 4.7.2006 om hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende skatteindtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse, ophøjet til lov nr. 248 af 4.8.2006 (GURI nr. 18 af 11.8.2006).

7 — C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Lovdekret af 2.3.2012 om hastebestemmelser vedrørende skattemæssig forenkling, forbedring af effektiviteten og skærpelse af overvågningsprocedurerne (GURI nr. 52 af 2.3.2012, s. 1), efter ændringer ophøjet til lov nr. 44 af 26.4.2012 (GURI nr. 99 af 28.4.2012, almindeligt tillæg til GURI nr. 85, s. 1 ff.; konsolideret udgave, s. 23 ff., herefter »lovdekretet af 2012«).

nationale regler for udvælgelse af de personer, som på statens vegne indsamler væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder, tilpasses til de fastslåede principper i Den Europæiske Unions Domstols dom af 16. februar 2012 [Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80)]. Med henblik herpå skal det selvstændige organ, der administrerer statslige monopoler, henset til det forestående udløb af en række koncessioner på indsamling af de nævnte væddemål, straks, og under alle omstændigheder senest den 31. juli 2012, afholde et udbud til udvælgelse af de personer, som indsamler disse væddemål, idet følgende kriterier i det mindste skal overholdes:

a) mulighed for deltagelse for de personer, der allerede udøver spilindsamlingsvirksomhed i en af staterne i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, idet de her har deres lovlige og operationelle hjemsted, på grundlag af en gyldig og faktisk tilladelse udstedt i henhold til de gældende bestemmelser i lovgivningen i nævnte stat, og som ligeledes opfylder de krav om hæderlighed og pålidelighed samt om økonomisk og finansiel kapacitet, som er angivet af det selvstændige organ, der administrerer statslige monopoler, henset til de bestemmelser på området, der er fastsat i lov nr. 220 af 13. december 2010 [9] […] og lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011, som ændret ved lov nr. 111 af 15. juli 2011

b) tildeling af koncessioner med udløb den 30. juni 2016 på indsamling, udelukkende i et fysisk netværk, af væddemål på sportsbegivenheder, også hestevæddeløb, og ikke-sportsrelaterede begivenheder hos op til 2 000 spillesteder, hvis eneste aktivitet består i markedsføring af offentlige spilprodukter, uden begrænsninger for så vidt angår minimumsafstande mellem disse spillesteder eller i forhold til allerede aktive spillesteder til indsamling af lignende væddemål

c) som en del af prisen fastsættelse af en udbudssum på 11 000 EUR for hvert spillested

d) indgåelse af en koncessionskontrakt med et indhold, der er i overensstemmelse med ethvert andet princip, der er fastslået i Den Europæiske Unions Domstols dom af 16. februar 2012, og med de gældende forenelige nationale bestemmelser på området for offentlige spil

e) mulighed for at drive spillestederne i enhver kommune eller provins, uden kvantitative territoriale begrænsninger eller begunstigende betingelser i forhold til de koncessionshavere, der allerede har tilladelse til indsamling af lignende væddemål, eller betingelser, der under alle omstændigheder kan vise sig at give en fordel til de sidstnævnte

f) sikkerhedsstillelse i henhold til bestemmelserne i artikel 24 i lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011, som ændret ved lov nr. 111 af 15. juli 2011.

9h Koncessionshaverne til indsamling af de i stk. 9g omhandlede væddemål, hvis koncessioner udløber den 30. juni 2012, fortsætter med deres indsamlingsvirksomhed indtil datoen for indgåelse af de koncessionskontrakter, der er udbudt i overensstemmelse med det nævnte stykke. Artikel 24, stk. 37 og 38, i lovdekret nr. 98 af 6. juli 2011, som ændret ved lov nr. 111 af 15. juli 2011, artikel 1, stk. 287, litra e), i lov nr. 311 af 30. december 2004, samt artikel 38, stk. 4, litra e), i [lovdekret af 4. juli 2006 om hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende skatteindtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse], som ændret ved lov nr. 248 af 4. august 2006, ophæves.«

10. Virkningen af de ovennævnte bestemmelser er, at der tildeles tilladelser med en varighed af 40 måneder, mens de koncessioner, der hidtil er udstedt, havde en varighed på mellem 9 og 12 år.

9 — Lov vedrørende bestemmelser om fastsættelsen af det årlige og flerårlige statsbudget (lov om stabilitet 2011) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)) af 13.12.2010 (almindeligt tillæg til GURI nr. 297 af 21.12.2010, herefter »lov nr. 220«,).

11. Artikel 1, stk. 77, i lov nr. 220, som ændret, bestemmer:

»Med henblik på at sikre en korrekt afvejning af offentlige og private interesser i forbindelse med tilrettelæggelsen af forvaltningen af offentlige spil, og under hensyntagen til statens monopol på området for spil […] samt til de for denne sektor gældende principper for konkurrencedygtig udvælgelse, herunder i Den Europæiske Union, og ved at styrke grundlaget for en forbedret og effektiv indsats med henblik på bekæmpelse af udbredelsen af ulovligt spil i Italien, beskyttelsen af hensynet til forbrugere og navnlig mindreårige, den offentlige orden samt bekæmpelsen af mindreåriges spil og opklaring af organiseret kriminalitet i spillesektoren […] træffer økonomi- og finansministeriet – det selvstændige organ for statslige monopoler – straks foranstaltninger med henblik på at udforme en standardaftale, der giver adgang til koncessioner til udøvelse af indsamling af offentlige spil, som ikke er distancespil, og som under alle omstændigheder kræver et fysisk netværk.«

12. Artikel 1, stk. 78, litra b), nr. 26, i lov nr. 220 bestemmer:

»Forudgående meddelelse om vederlagsfri overdragelse eller overdragelse af infrastrukturnettet for forvaltning og indsamling af spil til det selvstændige organ for statslige monopoler på tidspunktet for udløbet af koncessionen kan udelukkende finde sted efter sidstnævntes forudgående anmodning, som skal meddeles mindst seks måneder før nævnte koncession udløber, eller ved en afgørelse om tilbagekaldelse eller fortabelse af koncessionen.«

13. Bestemmelserne i udbudsreglerne om tilbagekaldelse og fortabelse af koncessionen fremgår af aftaleudkastet vedrørende koncession til udøvelse af virksomhed med offentlige spil (herefter »aftaleudkastet«), jf. artikel 10, stk. 9g i lovdekret af 2012.

14. De nævnte bestemmelser, som er indeholdt i aftaleudkastets artikel 23, stk. 2, litra a), e) og k), vedrører navnlig tilfælde, hvor overtrædelser bringes for en domstol, som det selvstændige organ for statslige monopoler anser for at udelukke koncessionshaverens pålidelighed, professionalisme og hæderlighed; tilfælde, hvor tilrettelæggelse, udøvelse og indsamling af offentlige spil efter regler og teknikker, som afviger fra det, der er foreskrevet i den gældende lovgivning, administrative forskrifter og aftaler, og tilfælde, hvor kompetente organer har fastslået, at regler vedrørende uautoriserede væddemål og spil er overtrådt.

15. Aftaleudkastets artikel 25, der er genstand for tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»[…] Koncessionshaveren er efter udtrykkelig anmodning fra ADM og efter den i aftalen fastsatte periode forpligtet til – såfremt aktiviteten ophører ved udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse – vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, og idet aktiverne ikke må være behæftet med pant og andre krav fra tredjemand, i overensstemmelse med de i de efterfølgende stykker fastsatte procedurer, til ADM eller en af ADM på baggrund af udbudsprocedurer udpeget koncessionshaver. 2. De aktiver, der er genstand for overdragelsen, opføres på inventarlisten med senere ændringer i henhold til artikel 5, stk. 1, litra e). 3. Overdragelser – som finder sted kontradiktorisk mellem ADM og koncessionshaveren ved udarbejdelsen af særlige protokoller – indledes i halvåret forud for udløbet af aftalens varighed, således at kravet om ikke at påvirke systemets funktion sikres også under denne periode, idet aktiverne skal kunne overdrages til ADM på en måde, der sikrer kontinuiteten i funktionen af det elektroniske net. Koncessionshaveren bærer udgifterne i forbindelse med den eventuelle fysiske flytning af apparater, anlæg og øvrige dele af nettet.«

II – **De faktiske omstændigheder i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlinger ved Domstolen**

16. Den 5. juni 2014 konstaterede et hold fra told- og afgiftspolitiet (Guardia di Finanza) i Frosinone (Italien) i forbindelse med en kontrol af dataoverførselscentret, der administreres af Rosanna Laezza, som havde indgået en kontrakt med det maltesiske selskab Stanleybet Malta Ltd, at der udøvedes virksomhed med indsamling af væddemål uden tilladelse, som omhandlet i artikel 88 i kongeligt dekret nr. 773 af 18. juni 1931 om vedtagelse af en fælles lovtekst på området for den offentlige sikkerhed, som ændret ved artikel 37, stk. 4, i lov nr. 338 af 23. december 2000.

17. Ved afgørelse af 10. juni 2014 foretog forundersøgelsesdommeren ved Tribunale di Cassino (retten i Cassino) en forebyggende beslaglæggelse af Rosanna Laezzas aktiver, som blev anvendt til indsamling af væddemål.

18. Den 7. og 15. november 2013 har Rosanna Laezza ved den forelæggende ret nedlagt påstand om annullation af afgørelsen om beslaglæggelse. I lighed med de selskaber, der er tilknyttet det dataoverførselscenter, hun administrerer, har hun desuden i den sag, der gav anledning til dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), nedlagt påstand om annullation af det seneste udbud vedrørende koncessioner til hasardspil i Italien med henvisning til, at udbuddet er diskriminerende, og har anmodet om afholdelse af et nyt udbud.

19. Den forelæggende ret har bemærket, at Consiglio di Stato (Italiens øverste forvaltningsdomstol) allerede har forelagt Domstolen to analoge præjudicielle spørgsmål i den sag, der gav anledning til dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), men finder, at genstanden for de to spørgsmål, herunder navnlig det forhold, at de nye koncessioner har en kortere varighed end de tidligere koncessioner, ikke i sig selv er problematisk i lyset af EU-retten.

20. Den forelæggende ret henviser imidlertid til indholdet af aftaleudkastets artikel 25, som skal underskrives af de nye koncessionshavere, og som vedrører forpligtelsen til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, når aktiviteten ophører som følge af udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse.

21. Den forelæggende ret har bemærket, at denne bestemmelse, der er uden fortilfælde i Italien, i givet fald kunne ses som udtryk for en ikke uforholdsmæssig sanktion i tilfælde af fortabelse og/eller tilbagekaldelse af koncessionen, men at den må anses for at være særligt ufordelagtig i de tilfælde, hvor den vederlagsfrie overdragelse udelukkende er knyttet til udløbet af koncessionens varighed. Hertil kommer den overraskende forpligtelse for koncessionshaveren til at bære eventuelle udgifter i forbindelse med overdragelsen.

22. Efter den forelæggende rets opfattelse synes en sådan forskelsbehandling ikke at være begrundet i tvingende almene hensyn.

23. Det er på denne baggrund, at Tribunale di Frosinone (retten i Frosinone) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 49 [TEUF] ff. og artikel 56 [TEUF] ff. ifølge den fortolkning, som Den Europæiske Unions Domstol har anlagt heraf i dom [Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80)], fortolkes således, at de er til hinder for en national bestemmelse, som fastsætter en forpligtelse til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, såfremt aktiviteten ophører ved udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse?«

24. Der er indgivet skriftlige indlæg af Rosanna Laezza, den italienske og den belgiske regering samt af Europa-Kommissionen.

25. Der blev afholdt retsmøde den 17. september 2015, hvor samtlige parter og intervenienter deltog.

III – **Bedømmelse**

26. Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvorvidt en aftaleretlig bestemmelse, der pålægges i henhold til den italienske lovgivning, der regulerer ordningen for koncessioner og tilladelser på området for sportsvæddemål, er forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF. Efter denne bestemmelse skal nye koncessionshavere i forbindelse med udstedelsen af koncessionen eller i tilfælde af fortabelse eller anticiperet tilbagekaldelse af koncessionen forpligte sig til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, til den koncessionsgivende myndighed eller til en anden koncessionshaver, som denne myndighed udpeger.

27. Indledningsvis skal det fremhæves, at nærværende præjudicielle forelæggelse ikke kan anses for at have til formål at rejse tvivl om den nye koncessionsordning, der blev indført i Italien i 2012 på området for hasardspil som helhed.

28. Der er kun rejst tvivl om den bestemmelse, der pålægger koncessionshavere vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af det nødvendige udstyr til udførelsen af den opgave, der er genstand for koncessionen, når aktiviteten ophører og under de betingelser, der er angivet i bilaget til koncessionsaftalen. Nærværende sag vedrører med andre ord ikke den omstrukturering af koncessionsordningen gennem en synkronisering af udløbstidspunktet, som blev gennemført ved lovdekret af 2012, som Domstolen tog stilling til i den sag, der gav anledning til dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), men en anden foranstaltning, som er indeholdt i det aftaleudkast, der skal indgås med modtagerne af koncessioner med henblik på at regulere udøvelsen af deres aktivitet [10].

29. Domstolen har under alle omstændigheder ved denne dom bidraget med nyttige præciseringer vedrørende den ordning, der er gennemført i Italien, efter at lovdekret af 2012 trådte i kraft for hasardspilsektoren.

30. Domstolen udtalte således, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF samt ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, der foreskriver afholdelse af et nyt udbud af koncessioner med en kortere varighed end de tidligere tildelte koncessioner ved hjælp af en omstrukturering af systemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne [11].

31. Det bemærkes, at Domstolen for at nå til denne konklusion henviste til, at de nationale myndigheder rådede over et vidt skøn for så vidt angår fastsættelsen af de krav, som beskyttelsen af forbrugerne og samfundsordenen medfører, og det tilkommer, for så vidt som betingelserne ifølge Domstolens praksis i øvrigt er opfyldt, hver medlemsstat at vurdere, om det inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, var nødvendigt helt eller delvist at forbyde aktiviteter inden for spil og væddemål eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger.

10 — Denne præcisering er efter min opfattelse så meget desto mere vigtig, som de spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst i nogle af de for Domstolen verserende sager, vedrører den koncessionsordning, der blev gennemført ved lovdekret af 2012 (jf. de præjudicielle forelæggelser fra Corte suprema di cassazione (øverste kassationdomstol) i sager Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C 213/14) og Proia (C-214/14)).

11 — Jf. dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 55).

32. Domstolen bemærkede endvidere, at omorganiseringen af koncessionssystemet gennem en synkronisering af udløbstidspunktet for koncessionerne, ved at fastsætte en kortere varighed for de nye koncessioner i forhold til de tidligere tildelte koncessioner, i denne særlige sammenhæng kan bidrage til en sammenhængende forfølgelse af de legitime mål om nedbringelse af spillemulighederne eller bekæmpelse af den til disse spil knyttede kriminalitet og ligeledes kan opfylde de krævede betingelser om proportionalitet [12].

33. Denne sag bekræfter således Domstolens retspraksis, hvorefter et koncessionssystem under visse omstændigheder kan udgøre en effektiv mekanisme, som gør det muligt at kontrollere de erhvervsdrivende, der arbejder inden for hasardspilssektoren, med henblik på at undgå, at disse aktiviteter anvendes til kriminelle og bedrageriske formål [13].

34. Inden det forelagte spørgsmål behandles i realiteten, vil jeg først knytte enkelte bemærkninger til spørgsmålet om Domstolens kompetence og om antagelsen af det forelagte spørgsmål til realitetsbehandling.

A – *Om Domstolens kompetence og antagelsen af det præjudicielle spørgsmål til realitetsbehandling*

35. Hvad for det første angår Domstolens kompetence til at træffe afgørelse må det ved en første gennemlæsning af forelæggelsesafgørelsen konstateres, at alle aspekter vedrørende den straffesag, der verserer for den forelæggende ret, synes at være centreret i Italien.

36. Det bemærkes, at traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder principielt kun finder anvendelse på en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der gælder uden forskel for italienske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater, såfremt lovgivningen vedrører situationer, der har en forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne [14].

37. I forelæggelsesafgørelsen er det ikke præciseret, om den erhvervsdrivende (arrangøren af væddemål), som sagsøgeren i hovedsagen er kontraktligt forpligtet over for, er etableret i Italien eller i en anden medlemsstat.

38. Trods denne undladelse er det min opfattelse, at Domstolen på grundlag af den sammenhæng, hvori dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) indgår, kan erklære sig kompetent i den foreliggende sag, idet det ikke kan udelukkes, at sagen indeholder et grænseoverskridende element og dermed har tilknytning til EU-retten. Den forelæggende ret synes at lægge til grund, at sagsøgeren i hovedsagen var forpligtet over for en erhvervsdrivende i en anden medlemsstat, som ikke havde en tilladelse, idet den pågældende ulovligt blev udelukket fra den udbudsrunde, der blev indledt i 2012.

39. For det andet bemærkes, at selv om ingen af intervenienterne har taget egentlige forbehold i relation til, hvorvidt det præjudicielle spørgsmål kunne antages til realitetsbehandling, er det min opfattelse, at de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, på mange måder er ufuldstændige og i et vist omfang vil kunne anses for ikke at opfylde de krav, som Domstolen gentagne gange har henvist til.

40. Det er navnlig min opfattelse, at de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål vedrørende forpligtelsen for nye koncessionshavere til at foretage en vederlagsfri overdragelse, som foreskrevet i den omtvistede foranstaltning, ikke er angivet i forelæggelseskendelsen,

12 — Jf. dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 52 og 53).

13 — Jf. dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 57).

14 — Jf. bl.a. dom Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

således som det er påkrævet i henhold til Domstolens faste retspraksis. Det er nødvendigt, at den nationale ret i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for udvælgelsen af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen [15].

41. I den foreliggende sag er det ikke muligt at afgøre, hvorfor der i tvisten i hovedsagen er rejst tvivl om den omtvistede foranstaltning, dvs. forpligtelsen til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af aktiver, som udgør spillenettet ved udløbet af koncessionsaftalen. Der synes ikke at være sammenhæng mellem den forebyggende beslaglæggelse af de aktiver, som sagsøgeren i hovedsagen anvender til indsamling af væddemål, og som der er rejst tvivl om i straffesagen, og gennemførelsen af den nævnte foranstaltning.

42. Mere generelt kan der rejses alvorlig tvivl om, hvilket formål det i hovedsagen tjener at rejse tvivl om bestemmelsen, hvorefter anvendelsen af visse aktiver, der er nødvendige for udførelsen af indsamling af væddemål, skal overdrages vederlagsfrit ved udløbet af koncessionsaftalen.

43. Som jeg vil komme ind på i nærværende forslag til afgørelse, og i modsætning til den situation, der forelå i de sager, der gav anledning til domme Costa og Cifone [16] og Stanley International Betting og Stanleybet Malta [17], er der på ingen måde rejst tvivl om omorganiseringen ved hjælp af afholdelse af et nyt udbud – i det foreliggende tilfælde iværksat efter lovgivers indgreb ved lovdekret af 2012 – som helhed. I denne forbindelse tilkommer det alene den nationale ret at efterprøve, om den omtvistede foranstaltning på grundlag af de gældende nationale retsregler faktisk kan have en indflydelse på Rosanna Laezzas strafferetlige situation.

44. Som følge heraf synes det præjudicielle spørgsmål at bygge på faktuelle forhold, som ikke finder direkte støtte i sagsakterne i hovedsagen.

45. Under disse omstændigheder kan der rejses alvorlig tvivl om den formelle lovlighed af forelæggelseskendelsen og det præjudicielle spørgsmål kunne på den baggrund afvises. Selv om det udelukkende tilkommer de nationale retsinstanser på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen, samt på hvilket trin i sagen spørgsmålene bør forelægges [18], skal Domstolen stadig råde over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en relevant besvarelse af de forelagte spørgsmål [19].

46. Domstolen kunne imidlertid ved at anlægge en meget vid fortolkning i forhold til den forelæggende ret og på grundlag af de oplysninger, der fremgår af tidligere retspraksis, som sidstnævnte udtrykkeligt har henvist til, anse det spørgsmål, der er forelagt den i denne sag, nemlig hvorvidt en medlemsstat, der forsøger at afhjælpe de ulovlige udelukkelser, der tidligere har fundet sted ved at afholde et nyt udbud, i forbindelse hermed pålægger krav, som giver de erhvervsdrivende, der allerede er på markedet, endnu en fordel eller gør det særdeles vanskeligt for ulovligt udelukkede erhvervsdrivende at udøve deres rettigheder. Den forelæggende rets spørgsmål er således baseret på, at det ikke med henblik på at pålægge en strafferetlig sanktion kan foreholdes Rosanna Laezza, at denne ikke er koncessionshaver – og følgelig ikke er i besiddelse af en polititilladelse – i forbindelse med et udbud, der er tilrettelagt i henhold til regler og under omstændigheder, der er i strid med EU-retten.

15 — Jf. bl.a. dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

16 — C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Jf. i denne retning dom Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, præmis 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, præmis 28) og Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 15).

19 — Jf. bl.a. dom Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, præmis 17).

B – *Om realiteten*

47. Det fremgår af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, at der overordnet set er to modstridende synspunkter.

48. Ifølge det første af de synspunkter, som Rosanna Laezza er fortaler for, og Kommissionen i mindre grad, kan den omtvistede foranstaltning ikke anses for at være forenelig med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, idet den bl.a. medfører restriktioner, som ikke kan betragtes som begrundet i det mål, der forfølges, dvs. det mål, der består i at sikre kontinuiteten i indsamling af væddemål, samtidig med at aktiviteterne vedrørende hasardspil kanaliseres ind i kontrollerbare ordninger for at undgå udnyttelse med henblik på kriminelle og svigagtige formål. Denne foranstaltning kan under alle omstændigheder ikke anses for at være proportional.

49. Ifølge det andet synspunkt, som den belgiske og den italienske regering har tilsluttet sig, er disse regler fuldt ud forenelige med bestemmelserne i traktaten, sammenholdt med ligebehandlingsprincippet og effektivitetsprincippet. De intervenerende regeringer har således for det første gjort gældende, at den omtvistede foranstaltning ikke er diskriminerende (idet den bl.a. finder anvendelse uden forskel på virksomheder, der har deltaget i udbuddet, der blev indledt i 2012), for det andet, at den er begrundet i tvingende, almene hensyn, og for det tredje, at den er proportional med det forfulgte mål.

50. Det har siden Schindler-dommen [20] været fast retspraksis, at eftersom der er væsentlige moralske, religiøse og kulturelle forskelle mellem medlemsstaterne, er området for hasardspil stadig ikke harmoniseret på europæisk plan, og medlemsstaterne har derfor et vidt skøn i forhold til at vælge det beskyttelsesniveau for spillere, og dermed for forbrugere, som de finder mest passende. De restriktioner, som pålægges, skal imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed [21].

51. I overensstemmelse med den ramme, der generelt er fastsat for analysen på dette område, bør behandlingen af den forelagte problematik inddeles i tre trin.

52. For det første skal der tages stilling til, om den omtvistede bestemmelse udgør en restriktion i relation til de grundlæggende friheder i artikel 49 TEUF og 56 TEUF, og i givet fald, om denne restriktion er diskriminerende.

53. For det andet skal der tages stilling til, om de grunde, som de nationale myndigheder har påberåbt sig med henblik på at begrunde denne forpligtelse til vederlagsfri overdragelse, generelt kan begrunde en sådan restriktion.

54. For det tredje skal der tages stilling til, om en foranstaltning som den i den foreliggende sag omhandlede kan betragtes som nødvendig og proportional med henblik på at nå de mål, der forfølges.

55. Selv om de to første trin i analysen ikke synes at give anledning til særlige problemer, er det tredje trin efter min opfattelse mere problematisk, henset til de manglende oplysninger for så vidt angår de betingelser og regler, der er forbundet med den omtvistede foranstaltning.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Jf. i denne retning bl.a. dom Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, præmis 57-59 og den deri nævnte retspraksis).

1. Hvorvidt der foreligger en potentiel restriktion i relation til artikel 49 TEUF og 56 TEUF, herunder diskrimination [22]

a) Fastlæggelsen af en restriktion

56. Restriktionsbegrebet omfatter foranstaltninger truffet af en medlemsstat, der, selv om de anvendes uden forskel, *påvirker adgangen til markedet* for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Unionen [23].

57. Retspraksis giver således en meget vid definition af hvad, der potentielt kan udgøre en »restriktion«.

58. Inden for hasardspilsektoren er det således blevet fastslået, at foranstaltninger, som medlemsstaterne har vedtaget, og som forbyder eller i hvert fald i et vist omfang begrænser retten til at organisere eller udbyde spil på medlemsstaternes område, udgør en restriktion for etableringsfriheden og/eller for den frie udveksling af tjenesteydelser. Hvad navnlig angår den italienske statsmonopol- og koncessionsordning, der regulerer tildelingen af tilladelser til udøvelsen af aktiviteter inden for hasardspilsektoren, har Domstolen i forskellige sammenhænge fastslået, at den indeholder sådanne restriktioner [24].

59. Efter min opfattelse bør samme konklusion drages for så vidt angår foranstaltninger, hvorefter visse betingelser pålægges de virksomheder, der ønsker at deltage i udbuddet med henblik på at opnå en koncession.

60. Dette synes efter min opfattelse at være tilfældet for den omtvistede foranstaltning, nemlig forpligtelsen til at foretage en vederlagsfri overdragelse i henhold til aftaleudkastets artikel 25, som finder anvendelse på koncessioner, der tildeles i henhold til det udbud, der blev indledt i 2012.

61. En sådan foranstaltning forekommer nemlig at være ufordelagtig for de erhvervsdrivende, der ønsker at udøve virksomhed med indsamling af væddemål.

62. Forpligtelsen til vederlagsfrit at overdrage anvendelsen af udstyr, der anvendes til indsamling af væddemål, såfremt aktiviteten ophører, herunder ved det blotte udløb af koncessionen, kan nemlig have en sådan karakter, at udøvelsen af denne aktivitet bliver mindre attraktiv. Risikoen for, at en virksomhed skal overdrage anvendelsen af egne aktiver uden at blive økonomisk kompenseret, og som således hindrer den i at generere afkast på investeringer, kan gøre det mindre attraktivt for virksomheden at deltage i udbuddet fra 2012 eller helt afholde den fra at deltage i et sådant udbud med henblik på tildeling af en koncession.

63. Den omtvistede forpligtelse til at foretage vederlagsfri overdragelse synes så meget desto mere byrdefuld og afskrækkende (restriktiv), idet den, således som det fremgår af aftaleudkastets artikel 25, kan ledsages af supplerende forpligtelser, såsom forpligtelsen til i givet fald at levere det omhandlede udstyr uden at det er behæftet med pant og andre krav fra tredjemand, forpligtelsen til at bære udgifterne i forbindelse med den fysiske flytning af udstyr samt eventuelle omkostninger, der er forbundet med nødvendigheden af at flytte de nævnte aktiver »under omstændigheder, der gør det muligt at sikre kontinuiteten i nettets funktion«. Herudover er der forpligtelserne til »at meddele den [pågældende myndighed] alle data og nyttige oplysninger med henblik på at lette overførslen af forvaltningen«, »i kontrakter med leverandører at indsætte en klausul, der giver [ADM] mulighed for

22 — Spørgsmålet behandles i denne sag uden at sondre mellem henholdsvis etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser.

23 — Jf. i denne retning domme SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis) og Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, præmis 67).

24 — Jf. bl.a. domme Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis), Biasci m.fl. (C-660/11 og C-8/12, EU:C:2013:550, præmis 21) samt Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 69 og 70).

at indtræde i og/eller forlænge kontrakter ved deres udløb« (sammen med betalingen af de eventuelt nødvendige kompensationer for at sikre godkendelsen af denne klausul) og endelig »på [ADM's] anmodning at opsige ethvert underordnelses- og samarbejdsforhold med henblik på gennemførelsen af koncessionen«, forpligtelser, der er udtrykkeligt fastsat i aftaleudkastets artikel 25, stk. 4-6, og som styrker den omtvistede foranstaltnings særligt restriktive karakter.

64. Sammenfattende kan det konkluderes, at den omtvistede foranstaltning, der pålægger tilbudsgivere i udbuddet af 2012 en række forpligtelser, som for dem kan medføre ikke uanseelige økonomiske konsekvenser, kan påvirke deres beslutning om, hvorvidt de vil deltage i nævnte udbud, og dermed potentielt kan udgøre en restriktion for etableringsfriheden og den fri udveksling af tjenesteydelser.

b) Hvorvidt der foreligger en restriktion, der pålægges på en diskriminerende måde

65. Inden de begrundelser, der er fremført til støtte for den omtvistede bestemmelse, behandles, skal der kort tages stilling til, om de omtvistede restriktioner er blevet pålagt på en diskriminerende måde. Det er nemlig kun restriktioner, som finder anvendelse uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, der kan begrundes i tvingende almene hensyn [25].

66. I den foreliggende sag synes det at følge af de oplysninger, der er forelagt Domstolen, at den omtvistede foranstaltning finder anvendelse på alle erhvervsdrivende, der ønsker at deltage i udbuddet, der blev indledt i 2012, uanset hvor de er etableret.

67. Selv hvis det antages, som Rosanna Laezza har anført, og som den forelæggende ret har tilsluttet sig, at der skal tages hensyn til, at den omtvistede foranstaltning reelt kun finder anvendelse på nye ansøgere til koncessioner, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er det min opfattelse, at denne foranstaltning ikke indebærer nogen forskelsbehandling i forhold til erhvervsdrivende, der ikke er etableret i Italien. Selv i dette tilfælde ville den omtvistede foranstaltning efter min opfattelse skulle anses for at finde anvendelse uden forskelsbehandling på tilbudsgiverne i det udbud, der blev afholdt i 2012.

2. Om begrundelsen for den omtvistede restriktion

68. Efter fast retspraksis kan restriktioner for hasardspillevirksomhed være begrundet i tvingende almene hensyn såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent spilleforbrug [26]. Hvad angår den italienske lovgivning om hasardspil har Domstolen allerede fastslået, at formålet, der vedrører bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil, kan begrunde de restriktioner af grundlæggende friheder, som følger af denne lovgivning [27].

69. For så vidt angår den foreliggende sag bemærkes, at aftaleudkastets artikel 25 kun indeholder få oplysninger om det formål, der forfølges med vedtagelsen af den omtvistede foranstaltning, idet der kun henvises til, at »aktiverne skal kunne overdrages […] på en måde, der sikrer kontinuiteten i funktionen af det elektroniske net«.

70. Selv om den forelæggende ret har udtalt, at det var sandsynligt, at denne foranstaltning fulgte en »sanktions-logik« uden fortilfælde, har den italienske regering anført, at den omhandlede foranstaltning, således som det fremgår af de forskellige oplysninger i aftaleudkastets artikel 25 og artikel 1, stk. 77, i lov nr. 220, var begrundet i nødvendigheden af at sikre kontinuiteten i den i henhold til loven tilladte indsamling og dermed i at bekæmpe kriminalitet og ulovlig indsamling, idet

25 — Jf. i denne retning dom Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

26 — Dom Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

27 — Jf. dom Biasci m.fl. (C-660/11 et C-8/12, EU:C:2013:550, præmis 23).

den er til hinder for, at en erhvervsdrivende, der ikke længere har de nødvendige tilladelser, fortsætter indsamlingen. Den forelæggende ret har i denne forbindelse fremhævet, at Domstolen gentagne gange har udtalt, at hasardspil indebærer en særligt forhøjet risiko for forbrydelser og for svig, henset til de store summer, som kan optjenes i forbindelse med disse spil, og de gevinster, som spillerne tilbydes [28].

71. Efter min opfattelse kan formålet, hvorefter kontinuitet i indsamlingen skal sikres med henblik på ultimativt at bekæmpe ulovlig indsamling af væddemål og kriminalitet, som helhed udgøre tvingende almene hensyn, der kan begrunde en restriktion af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at formålet om bekæmpelse af kriminalitet ved at underkaste de erhvervsdrivende, der arbejder inden for dette område, en kontrol og lede hasardspilsvirksomhed ind i baner, der er undergivet en sådan kontrol anerkendes som egnet til at begrunde restriktioner af grundlæggende friheder [29].

72. Som den italienske regering har anført, indebærer indførelsen af en koncessionsordning, hvis principper Domstolen har godkendt, at der indgås koncessionsaftaler, som medfører gensidigt bindende forpligtelser for den koncessionsgivende myndighed og koncessionshaver.

73. Under disse omstændigheder, og således som det er foreskrevet i forskellige nationale bestemmelser, kan vederlagsfri overdragelse af visse aktiver ved koncessionsaftalens udløb forekomme i visse situationer.

74. Dette er eksempelvis tilfældet for det, der i fransk administrativ ret kendes som »biens de retour« (»returgoder«), for koncessioner på området for offentlige tjenesteydelser. Det skal imidlertid præciseres, at disse aktiver, der anses for at være nødvendige for udførelsen af en offentlig tjenesteydelse, ab initio betragtes som administrationens ejendom og derfor returneres vederlagsfrit til denne, selv om de er finansieret og realiseret af koncessionshaveren. Det skal endvidere understreges, at den omstændighed, at der er tale om et returgode, ikke udelukker, at der kan betales en kompensation for så vidt angår den ikke nedskrevne del af aktivet [30].

75. Det bemærkes endvidere, at selv om denne »omkostningsfrie« overdragelse er fuldt økonomisk begrundet, henset til den særligt omkostningstunge infrastruktur, som ikke kan ombyttes eller omsættes, er den vanskeligere at gennemføre for aktiver, hvis erhvervelse eller realisering ikke giver anledning til særlige vanskeligheder.

76. Såfremt den forelæggende ret imidlertid når frem til, at det mål, der reelt forfølges med den omtvistede foranstaltning, ikke er kontinuiteten i indsamlingen og bekæmpelsen af kriminalitet, men blot at maksimere statens indtægter, henvises til, at Domstolen har fastslået, at målet om at maksimere statskassens indtægter ikke i sig selv kan begrunde en sådan hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser [31]. Det påhviler den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning under hensyn til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, virkelig har de formål, der kunne begrunde den, og om de restriktioner, som den pålægger, ikke virker uforholdsmæssige i forhold til disse formål [32]. I denne sammenhæng påhviler det den medlemsstat, som ønsker at

28 — Jf. dom Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

29 — Dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 48 og 49).

30 — For en nyere illustration af de regler, der gælder for disse aktiver, se bl.a. Conseil d'États dom (Assemblée) af 21.12.2012, Commune de Douai nr. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788 20121221).

31 — Jf. bl.a. dom Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 55).

32 — Jf. domme Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 75) og Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 58).

påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet [33].

77. Såfremt den forelæggende ret omvendt skulle tilslutte sig de legitime interesser, som den italienske regering har fremført, ville den stadig skulle efterprøve, om den omtvistede forpligtelse til vederlagsfri overdragelse opfylder de betingelser om nødvendighed og proportionalitet, som følger af Domstolens praksis.

3. Om foranstaltningens proportionalitet i lyset af det påståede mål af almen interesse

78. Det bemærkes, at forelæggelseskendelsen kun giver meget få brugbare oplysninger om betingelserne for gennemførelse og anvendelse af den omtvistede foranstaltning. Navnlig er der intet nævnt om hverken de betingelser, der gælder for den vederlagsfrie overdragelse, eller om arten af beføjelsen (skønsmæssige eller ikke-skønsmæssige) til at pålægge en sådan foranstaltning.

79. Som jeg skal komme tilbage til senere, udgør disse oplysninger imidlertid relevante og afgørende kriterier ved prøvelsen af, hvorvidt den omhandlede foranstaltning er proportional.

80. Dette krav har stor betydning, netop når spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten drøftes i relation til et område som eksempelvis hasardspil, hvor det er fastslået, at der ikke er sket en harmonisering på europæisk plan, og at medlemsstaterne fortsat råder over et vidt skøn. På et sådant område er de nationale myndigheder generelt – og særligt de nationale retter – bedre i stand til at fastlægge de legitime mål, der faktisk forfølges, og midlerne til at nå disse mål.

81. De få oplysninger, der er afgivet med hensyn til de betingelser, der skal være opfyldt for i givet fald at pålægge koncessionshaveren den omtvistede foranstaltning, gør det umuligt for Domstolen at give et klart og dermed brugbart svar på det forelagte spørgsmål.

82. I den foreliggende sag har den forelæggende ret blot anført, at forpligtelsen til at foretage en vederlagsfri overdragelse af anvendelsen af aktiver som omhandlet i aftaleudkastets artikel 25 ikke forekommer urimelig, når koncessionen fortabes eller tilbagekaldes, hvilket omvendt ikke synes at være tilfældet, når forpligtelsen kun er forbundet med udløbet af koncessionens korte varighed og ikke med en fejl eller undladelse begået af koncessionshaveren.

83. Forelæggelsesafgørelsen indeholder ingen præciseringer for så vidt angår arten eller værdien af de aktiver, hvortil brugen skal overdrages vederlagsfrit i medfør af den omtvistede foranstaltning.

84. Disse præciseringer har imidlertid efter min opfattelse afgørende betydning for en besvarelse af det forelagte spørgsmål. Uden fyldestgørende oplysninger om den faktiske og retlige situation i Italien, som det påhviler den nationale ret at meddele, kan Domstolen kun gøre sig generelle overvejelser og er henvist til formodninger, hvilket ikke er tilfredsstillende.

85. Uanset de manglende oplysninger og idet der henvises til, at det under alle omstændigheder tilkommer den nationale ret at tage endelig stilling til nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den omtvistede foranstaltning, finder jeg det alligevel hensigtsmæssigt, for så vidt som det er muligt, at give den forelæggende ret visse anvisninger vedrørende de kriterier, som den i givet fald skal tage hensyn til i sin prøvelse.

33 — Jf. dom Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 54, og den deri nævnte retspraksis).

86. Jeg behandler først spørgsmålet om *hensigtsmæssigheden* af den omtvistede foranstaltning, og dernæst spørgsmålet om dens *forholdsmæssighed*.

87. For det første giver spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det eller de forfulgte mål, som medlemsstaten har påberåbt sig (prøvelsen af hensigtsmæssigheden), anledning til en vis tvivl.

88. Dernæst synes det ikke at kunne udelukkes, at den vederlagsfrie overdragelse til ADM eller en anden koncessionshaver af anvendelsen af egne materielle eller immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning af indsamling af spil i de – formodentligt sjældne – situationer, hvor koncessionsaftalen pludseligt bringes til ophør ved fortabelse eller tilbagekaldelse, kan være egnet til at sikre kontinuiteten i indsamlingen, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet i den situation, hvor koncessionsaftalen udløber.

89. For at vende tilbage til hovedsagen fremgår det klart af lovdekret af 2012 [jf. artikel 10, stk. 9g, litra b)], at nye koncessioner udløber den 30. juni 2016. Under disse omstændigheder er kravet om kontinuitet i den tilladte aktivitet med indsamling af væddemål, som synes at begrunde den omtvistede foranstaltning om vederlagsfri overdragelse, vanskelig at forstå, idet udløbsdatoen for koncessionen er en omstændighed, som den kompetente nationale myndighed er fuldt ud bekendt med.

90. Endvidere tilkommer det den forelæggende ret at undersøge, om målet om at sikre kontinuiteten i funktionen af det tilladte spillenet for derigennem endeligt at kanalisere efterspørgslen på spil ind i lovlige ordninger – idet det antages, at forfølgelsen af dette mål er fastslået – forfølges på en sammenhængende og systematisk måde.

91. Det fremgår også af den omtvistede bestemmelse, at den vederlagsfrie overdragelse af anvendelsen af aktiver, der udgør spillenettet, ikke pålægges systematisk, men kun »efter udtrykkelig anmodning fra ADM«, hvilket uden oplysninger herom sår tvivl om de nøjagtige betingelser for at pålægge foranstaltningen og dermed om hensigtsmæssigheden og gennemsigtigheden af den omtvistede foranstaltning.

92. I denne forbindelse har den italienske regering i sit skriftlige indlæg anført, at den omtvistede foranstaltning er begrænset til at tildele en aftaleretlig beføjelse til ADM, som ikke på nogen måde er forpligtet til at anmode om vederlagsfri overdragelse af anvendelsen af aktiver til forvaltning af spil og af nettet, og som under alle omstændigheder ikke kunne udøve beføjelsen skønsmæssigt. Adspurgt herom under retsmødet har den italienske regering anført, at den ikke kunne give yderligere oplysninger om betingelserne for, at ADM anvendte den omtvistede foranstaltning, idet foranstaltningen aldrig er blevet bragt i anvendelse.

93. Det tilkommer tillige den forelæggende ret at prøve, om den omtvistede foranstaltning kun, således som den italienske regering har anført, finder anvendelse i ekstreme situationer, der er klart afgrænsede med henblik på at sikre, at de mål, som den italienske regering har påberåbt sig, forfølges. Det påhviler den ligeledes at prøve, om denne foranstaltning konkret pålægges uden forskelsbehandling og på en måde, som er objektiv og transparent.

94. For det andet bemærkes, at såfremt den nationale ret når frem til det resultat, at den omtvistede forpligtelse til at foretage en vederlagsfri overdragelse bidrager til virkeliggørelsen af de mål af almen interesse, som den italienske regering har påberåbt sig, og at forpligtelsen pålægges uden forskelsbehandling og på en måde, som er objektiv og gennemskuelig, skal den tillige undersøge, om den omtvistede foranstaltning går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte mål.

95. For det første påhviler det den forelæggende ret at prøve, om det påståede mål om kontinuitet i indsamlingen af væddemål mellem de koncessioner, der blev tildelt i 2012 i henhold til lovdekret af 2012, og de koncessioner, der bliver tildelt i 2016, kunne opnås ved hjælp af andre bestemmelser, når henses til, at udløbet for sidstnævnte var kendt, hvilket eksempelvis kunne være rettidig iværksættelse af et nyt udbud samtidig med en hurtig tildeling af nye koncessioner, eller, hvilket er endnu mere enkelt og mere sandsynligt, en forlængelse af allerede tildelte koncessioner [34].

96. Dernæst tilkommer det den forelæggende ret i hvert enkelt tilfælde at tage hensyn til værdien af de aktiver, der omfattes af forpligtelsen til vederlagsfri overdragelse.

97. Såfremt det fastslås, at værdien af aktiverne, herunder navnlig værdien af edb-udstyr til forvaltningen af indsamling af væddemål, er symbolsk, også henset til den udbudssum på 11 000 EUR, som tilbudsgiver under alle omstændigheder skal betale i henhold til artikel 10, stk. 9g, litra c), i lovdekret af 2012, kunne det føre til, at den omtvistede foranstaltning anses for forholdsmæssig.

98. Den omstændighed, at aktiverne allerede ved udløbet af koncessionen er helt eller delvist »afskrevet«, således som den italienske regering har henvist til, indebærer, at to grundlæggende elementer overses i forbindelse med vurderingen af værdien af de nævnte aktiver. Det første er, at den omtvistede foranstaltning ikke kun iværksættes ved koncessionens naturlige udløb, men også i tilfælde af et anticiperet, tvungent ophør. Det andet er, at selv om det antages, at de aktiver, der er genstand for overdragelsen, er blevet afskrevet vederlagsfrit, betyder det på ingen måde, at den pågældende koncessionshaver ikke lider økonomisk skade, idet denne fratages muligheden for at sælge aktiverne til markedsværdien.

99. Det kan heller ikke udelukkes, at en mindre byrdefuld foranstaltning, såsom en tvungen overdragelse, men med økonomisk fortjeneste, kunne udgøre en mindre byrdefuld foranstaltning, som de italienske myndigheder ville kunne pålægge for at nå det anførte mål om at sikre kontinuitet i indsamlingen af væddemål.

100. Den forelæggende ret skal under hensyn til alle disse kriterier efterprøve nødvendigheden og proportionaliteten af den i hovedsagen omhandlede foranstaltning [35].

IV – **Forslag til afgørelse**

101. Under hensyn til de ovenfor anførte betragtninger som helhed foreslår jeg Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål således:

»Artikel 49 TEUF ff. og 56 TEUF ff. skal fortolkes således, at de kan være til hinder for en bestemmelse i et aftaleudkast i henhold til gældende national ret, som fastsætter en forpligtelse for en koncessionshaver til at overdrage anvendelsen af egne materielle og immaterielle aktiver, som udgør nettet til forvaltning og indsamling af væddemål, såfremt aktiviteten ophører ved udløbet af koncessionens varighed eller som følge af afgørelser om fortabelse eller tilbagekaldelse.

Med henblik på at udelukke, at dette er tilfældet, påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om overdragelsesforpligtelsen:

— er begrundet i legitime interesser, hvilket indebærer en omfattende prøvelse af de grunde, som den offentlige koncessionsgivende myndighed har fremført til støtte for foranstaltningen

34 — I denne forbindelse bemærkes, at de koncessioner, der blev tildelt i 1999 (benævnt »CONI«), der udløb den 30.6.2012, netop blev forlænget for at sikre aktiviteternes kontinuitet frem til juli 2013.

35 — Dom Digibet og Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

— er egnet til at bidrage til virkeliggørelsen af det legitime mål, der forfølges, hvilket forudsætter, at retten, i tilfælde, hvor det fastslås, at den offentlige koncessionsgivende myndighed forfølger et mål om kontinuitet i funktionen af tilladte spillenet, undersøger, om dette mål forfølges på en sammenhængende måde og uden forskelsbehandling, og

— er proportional med det forfulgte mål af almen interesse, dvs. at den ikke pålægges skønsmæssigt og ikke går ud over det, der er nødvendigt for at virkeliggøre dette mål; prøvelsen af proportionaliteten indebærer bl.a. en undersøgelse af markedsværdien af det udstyr, der er omfattet af den nævnte overdragelse.«