CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 26 november 2015 [1]

Zaak C-375/14

Strafzaak
tegen
Rosanna Laezza

[verzoek van het Tribunale di Frosinone (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten — Arrest van het Hof dat nationale regelgeving inzake concessies voor het inzamelen van weddenschappen onverenigbaar heeft verklaard met het Unierecht — Hervorming van het stelsel door middel van een nieuwe aanbesteding — Verkorte looptijd van concessies — Overdracht om niet van het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen — Verenigbaarheid met artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Relevante factoren in het onderzoek van de evenredigheid van de maatregel”

1. Dit prejudiciële verzoek is ingediend door het Tribunale di Frosinone (rechtbank te Frosinone) in een strafzaak tegen mevrouw Laezza wegens overtreding van de Italiaanse regelgeving inzake de inzameling van weddenschappen en betreft een beschikking waarbij de inbeslagneming van computerapparatuur voor het ontvangen en verzenden van (sport)weddenschappen is gelast.

2. Deze zaak ligt in het verlengde van een groot aantal prejudiciële verwijzingen waarin het Hof is gevraagd zich uit te spreken over de verenigbaarheid met het Unierecht van nationale regelgeving voor de kansspelsector, en met name de Italiaanse regelgeving inzake de inzameling van weddenschappen. [2] Dit prejudiciële verzoek werpt evenwel een geheel nieuwe vraag op die de kern zal vormen van mijn analyse, namelijk of de aan nieuwe concessiehouders opgelegde verplichting om de voor de inzameling van weddenschappen gebruikte apparatuur bij het beëindigen van die activiteit om niet over te dragen, verenigbaar is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en met de beginselen van gelijke behandeling en doeltreffendheid.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Dit verzoek past immers in een juridisch en feitelijk kader dat met name is afgebakend door de arresten Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133), Commissie/Italië (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci e.a. (C-660/11 en C-8/12, EU:C:2013:550) en, meer in het bijzonder en recenter, Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Dit verzoek ligt voorts in de lijn van een groep van 17 thans bij het Hof aanhangige zaken met een vergelijkbare problematiek [zaken 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 e.a. (C-534/14), Santoro (C-65/15) en Conti (C-504/15)] en sluit aan bij drie eveneens bij het Hof aanhangige zaken die een ander aspect van de op deze sector toepasselijke Italiaanse regelgeving betreffen, namelijk de bepalingen inzake het bewijs van de financiële en economische draagkracht van exploitanten [zaken Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15) en Manzo (C-542/15)].

3. De zaak biedt op het eerste gezicht de gelegenheid om de factoren te preciseren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de evenredigheid van door de lidstaten in de kansspelsector vastgestelde beperkende maatregelen. Lacunes in de informatie over de voorwaarden voor uitvaardiging en de wijze van toepassing van deze maatregelen stellen mijns inziens echter grenzen aan de door de verwijzende rechter gevraagde uitlegging.

I – **Toepasselijke bepalingen**

4. De Italiaanse regelgeving bepaalt kort gezegd dat voor deelname aan de organisatie van kansspelen, waaronder de inzameling van weddenschappen, een concessie en een politievergunning zijn vereist.

5. Krachtens artikel 88 van koninklijk besluit nr. 773 van 18 juni 1931 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de wetten inzake openbare veiligheid [3], zoals gewijzigd bij artikel 37, lid 4, van wet nr. 338 van 23 december 2000 [4], wordt de politievergunning slechts verleend aan wie een concessie heeft gekregen van de Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato (agentschap voor douane en staatsmonopolies; hierna: „ADM"). Houders van een politievergunning mogen in een bepaald territoriaal gebied weddenschappen inzamelen. Zonder concessie kan dus geen politievergunning worden verkregen. Het inzamelen van weddenschappen zonder concessie of politievergunning is strafbaar.

6. In 1999 hebben de Italiaanse autoriteiten via een openbare aanbesteding 1 000 concessies verleend voor het beheer van weddenschappen op sportwedstrijden. Daarnaast werden, eveneens via een openbare aanbesteding, 671 nieuwe concessies verleend voor het beheer van weddenschappen op paardenrennen en werden 329 bestaande concessies ambtshalve verlengd. Volgens de op dat moment geldende wetgeving waren marktdeelnemers in de vorm van kapitaalvennootschappen waarvan de aandelen op gereglementeerde markten waren genoteerd van aanbestedingen uitgesloten, omdat een constante en precieze identificatie van individuele aandeelhouders onmogelijk was. De onrechtmatigheid van die uitsluiting in het licht van de artikelen 43 EG en 49 EG is met name vastgesteld in het arrest Placanica e.a. [5]

7. Wetsbesluit nr. 223 [6] heeft de kansspelsector in Italië hervormd om deze sector aan te passen aan de uit het Unierecht voortvloeiende eisen. Dit besluit voorzag in de aanbesteding van ongeveer 16 300 nieuwe kansspelconcessies bovenop de concessies die in 1999 waren verleend.

8. De kansspelsector is, met name naar aanleiding van het arrest Costa en Cifone [7], opnieuw hervormd bij wetsbesluit nr. 16 [8].

3 — GURI nr. 146 van 26 juni 1931.

4 — Gewoon supplement bij GURI nr. 302 van 29 december 2000.

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

6 — Wetsbesluit van 4 juli 2006 houdende spoedmaatregelen voor het economische en sociale herstel en voor de beheersing en de beperking van de overheidsuitgaven, en maatregelen op het gebied van de belastinginkomsten en de strijd tegen belastingfraude, omgezet bij wet nr. 248 van 4 augustus 2006 (GURI nr. 18 van 11 augustus 2006).

7 — C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Wetsbesluit van 2 maart 2012 houdende spoedmaatregelen voor fiscale vereenvoudiging en doeltreffendere en verscherpte controleprocedures (GURI nr. 52 van 2 maart 2012, blz. 1), omgezet, na wijzigingen, door wet nr. 44 van 26 april 2012 (GURI nr. 99 van 28 april 2012, gewoon supplement bij GURI nr. 85, blz. 1 e.v.; gecoördineerde tekst, blz. 23 e.v.; hierna: „wetsbesluit van 2012").

9. Wat de organisatie van de aanbesteding van concessies voor de inzameling van weddenschappen betreft, bepaalt artikel 10, leden 9 octies en 9 novies, van het wetsbesluit van 2012:

„9 octies. In het kader van een hervorming van de regelgeving op het gebied van openbare kansspelen, waaronder de regelgeving inzake weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen, beogen de bepalingen van dit lid een dergelijke hervorming te bewerkstelligen door de einddata van de concessies voor het inzamelen van de betrokken weddenschappen op elkaar af te stemmen, met inachtneming van het vereiste om de nationale voorschriften voor de selectie van de personen die weddenschappen op sportwedstrijden, met inbegrip van paardenrennen, en niet-sportieve gebeurtenissen voor rekening van de Staat inzamelen, aan te passen aan de beginselen die zijn geformuleerd in het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 februari 2012 in de zaken [Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80)]. Daartoe schrijft de Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, gelet op de komende einddatum van een aantal concessies voor de inzameling van deze weddenschappen, onverwijld en in ieder geval uiterlijk op 31 juli 2012 een aanbesteding uit voor de selectie van personen die deze weddenschappen inzamelen, met inachtneming van minstens de volgende criteria:

a) mogelijkheid tot deelname door personen die reeds weddenschappen inzamelen in een van de staten van de Europese Economische Ruimte, waar zij hun wettelijke of operationele zetel hebben, op basis van een geldige en werkende vergunning die is verleend overeenkomstig de geldende voorschriften in die staat, en die eveneens voldoen aan de door Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato gestelde vereisten van eerbaarheid, betrouwbaarheid en economische en financiële draagkracht, rekening houdend met de op dit gebied geldende regels als bedoeld in wet nr. 220[9] [...] en decreto legge nr. 98 van 6 juli 2011, omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 111 van 15 juli 2011;

b) gunning van maximaal 2 000 concessies met een looptijd tot en met 30 juni 2016 om, uitsluitend in een fysiek netwerk, weddenschappen op sportwedstrijden, paardenrennen en niet-sportieve gebeurtenissen in te zamelen in agentschappen waar enkel openbare kansspelen worden aangeboden, zonder verplichte minimumafstand tussen die agentschappen of ten opzichte van andere, reeds bestaande inzamelpunten van soortgelijke weddenschappen;

c) een aanbestedingswaarde van minstens 11 000 EUR per agentschap als onderdeel van de prijs;

d) sluiting van een concessieovereenkomst waarvan de inhoud in overeenstemming is met elk ander beginsel dat in genoemd arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 16 februari 2012 is geformuleerd en met de daarmee verenigbare geldende nationale bepalingen inzake openbare kansspelen;

e) mogelijkheid om agentschappen te beheren in om het even welke gemeente of provincie, zonder beperking in aantal op territoriale basis en zonder voorwaarden die gunstiger zijn dan die van concessiehouders die reeds soortgelijke weddenschappen mogen inzamelen, of in elk geval voorwaarden die voor laatstgenoemden gunstig kunnen blijken;

f) stellen van zekerheden die verband houden met het bepaalde in artikel 24 van wetsbesluit nr. 98 van 6 juli 2011, omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 111 van 15 juli 2011.

9 — Wet houdende bepalingen betreffende het opstellen van de jaar- en meerjarenbegroting van de staat (stabiliteitswet 2011) [legge nr. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)] van 13 december 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 297 van 21 december 2010; hierna: „wet nr. 220”).

9 novies. Houders van een concessie voor de inzameling van de in lid 9 octies bedoelde weddenschappen die afloopt op 30 juni 2012, zetten hun activiteiten voort tot de datum van sluiting van de overeenkomsten voor de concessies die overeenkomstig het vorige lid zijn verleend. De artikelen 24, leden 37 en 38, van wetsbesluit nr. 98 van 6 juli 2011, omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 111 van 15 juli 2011, artikel 1, lid 287, onder e), van wet nr. 311 van 30 december 2004, en 38 van [wetsbesluit nr. 223 van 4 juli 2006 houdende spoedmaatregelen voor het economische en sociale herstel en voor de beheersing en de beperking van de overheidsuitgaven, en maatregelen op het gebied van de belastinginkomsten en de strijd tegen belastingfraude], omgezet, na wijzigingen, bij wet nr. 248 van 4 augustus 2006, zijn ingetrokken."

10. Op basis van voornoemde bepalingen zijn vergunningen verleend met een looptijd van 40 maanden, terwijl de eerder afgegeven concessies een looptijd van negen tot twaalf jaar hadden.

11. Artikel 1, lid 77, van wet nr. 220, zoals gewijzigd, luidt:

„Teneinde in het kader van de organisatie en het beheer van openbare kansspelen een juiste balans te garanderen tussen overheidsbelangen en particuliere belangen – gelet op het staatsmonopolie voor kansspelen [...] en de op deze sector toepasselijke beginselen, ook van de Europese Unie, inzake concurrentieselectie – en eveneens bij te dragen tot de versteviging van de grondslagen van een efficiëntere en effectievere aanpak van de verspreiding van onregelmatige of illegale kansspelen in Italië, de bescherming van consumenten, met name van minderjarige consumenten, de bescherming van de openbare orde, de bestrijding van deelname van minderjarigen aan kansspelen en van infiltratie van de georganiseerde misdaad in de kansspelsector [...] gaat het ministerie van Economie en Financiën – Autonome dienst voor staatsmonopolies – onverwijld over tot aanpassing van de modelconcessieovereenkomst voor de uitoefening en inzameling van openbare kansspelen anders dan op afstand of, in elk geval, met gebruikmaking van een fysiek netwerk."

12. Artikel 1, lid 78, onder b), punt 26, van wet nr. 220 preciseert:

„overdracht om niet aan of overgang van het infrastructurele netwerk van beheer en inzameling van het spel op de Autonome dienst voor staatsmonopolies bij het verstrijken van de looptijd van de concessie uitsluitend op voorafgaand verzoek van die dienst; medegedeeld ten minste zes maanden voor het aflopen van de concessie of bij de beslissing tot intrekking of vervallenverklaring van de concessie".

13. De in de aanbestedingsregels begrepen bepalingen betreffende de gronden voor intrekking of verval van de concessie zijn overeenkomstig artikel 10, lid 9 octies, van het wetsbesluit van 2012 opgenomen in de modelconcessieovereenkomst voor het uitoefenen van openbare kansspelen (hierna: „modelovereenkomst").

14. Die in artikel 23, lid 2, onder a), e) en k), van de modelovereenkomst vervatte bepalingen betreffen met name gevallen waarin de rechter heeft te beslissen over overtredingen die volgens de Autonome dienst voor staatsmonopolies de noodzakelijke betrouwbaarheid, vakbekwaamheid en morele eigenschappen van concessiehouders uitsluiten; gevallen waarin de organisatie, uitoefening en inzameling van openbare kansspelen op andere wijze en met andere technieken plaatsvindt dan is toegestaan in de geldende wettelijke, bestuursrechtelijke en contractuele bepalingen, en gevallen van door de bevoegde organen geconstateerde overtredingen van regelgeving ter beteugeling van weddenschappen en kansspelen.

15. Artikel 25 van de modelovereenkomst, de bepaling waar deze zaak om draait, bepaalt:

„[...] Op uitdrukkelijk verzoek van de ADM en voor de daarin gestelde periode verbindt de concessiehouder zich ertoe om bij de beëindiging van de activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking ervan, het gebruik van de hem in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, vrij van de rechten of aanspraken van derden, volgens de in de volgende leden bepaalde voorwaarden om niet over te dragen aan de ADM of aan een andere door de ADM na afloop van de aanbestedingsprocedure aan te duiden concessiehouder. 2. De over te dragen goederen worden volgens artikel 5, lid 1, onder e), opgesomd in de inventaris en de latere wijzigingen ervan. 3. De overdracht – die plaatsvindt volgens een procedure op tegenspraak tussen de ADM en de concessiehouder, vast te leggen in processen-verbaal – vangt aan in de loop van het halfjaar dat voorafgaat aan het aflopen van de overeenkomst, met inachtneming van het vereiste dat de werking van het systeem, ook tijdens die periode, niet in gevaar mag worden gebracht, aangezien de overgang van de goederen naar de ADM moet plaatsvinden in omstandigheden die de continuïteit van het functioneren van het elektronische netwerk kunnen garanderen. De eventuele kosten van de fysieke overdracht van de apparatuur, de installaties en ieder ander bestanddeel van het elektronische netwerk komen ten laste van de concessiehouder [...]”.

II – **Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure voor het Hof**

16. Naar aanleiding van een controle die een team van de Compagnia Guardia di Finanza (financiële opsporingseenheid) van Frosinone (Italië) heeft uitgevoerd in de kantoren van een door Laezza beheerd en contractueel met de Maltese vennootschap Stanleybet Malta Ltd verbonden datatransmissiecentrum, heeft die autoriteit op 5 juni 2014 vastgesteld dat daar weddenschappen werden ingezameld zonder vergunning in de zin van artikel 88 van koninklijk besluit nr. 773 van 18 juni 1931 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de wetten inzake openbare veiligheid, zoals gewijzigd bij artikel 37, lid 4, van wet nr. 338 van 23 december 2000.

17. De rechter-commissaris van het Tribunale di Cassino (rechtbank te Cassino) heeft op 10 juni 2014 de voorlopige inbeslagneming bevolen van de door Laezza voor het inzamelen van weddenschappen gebruikte goederen.

18. Laezza heeft de verwijzende rechter op 7 en 15 november 2014 verzocht de beschikking tot inbeslagneming te vernietigen. Zij heeft voorts, evenals de vennootschappen waarmee het door haar beheerde datatransmissiecentrum is verbonden hebben gedaan in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), verzocht om nietigverklaring van de laatste aanbesteding van kansspelconcessies in Italië omdat die discriminerend van aard zou zijn, en verzocht om uitschrijving van een nieuwe aanbesteding.

19. De verwijzende rechter merkt op dat de Consiglio di Stato (raad van state) in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) reeds twee vergelijkbare prejudiciële vragen aan het Hof heeft gesteld, maar is van mening dat dit gezien het voorwerp van die twee vragen, in het bijzonder de verkorte looptijd van de nieuwe concessies ten opzichte van de oude, op zichzelf niet problematisch is in het licht van het Unierecht.

20. Deze rechter herinnert evenwel aan de inhoud van artikel 25 van de modelovereenkomst, die nieuwe concessiehouders moeten ondertekenen. Dit artikel legt de verplichting op het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen om niet over te dragen bij de beëindiging van de activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking.

21. Weliswaar kan deze bepaling, die geen precedent heeft in Italië, volgens die rechter een sanctiemaatregel zijn wanneer de concessie wordt ingetrokken of vervalt, maar zij lijkt bijzonder nadelig in gevallen waarin de overdracht om niet slechts verband houdt met het tijdsaspect – het verstrijken van de looptijd – van de concessie. Daarbij komt de opmerkelijke verplichting dat de concessiehouder alle kosten moet dragen van die overdracht om niet.

22. Volgens de verwijzende rechter lijkt een dergelijk verschil in behandeling tussen oude en nieuwe concessiehouders niet te beantwoorden aan een dwingend vereiste van algemeen belang.

23. Het Tribunale di Frosinone heeft daarop besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Moeten de artikelen 49 e.v. [VWEU] en 56 e.v. [VWEU], zoals met name aangevuld in het licht van de in het arrest [Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80)] vervatte beginselen, aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale bepaling die voorziet in de verplichte overdracht om niet van het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, bij de beëindiging van de activiteit als gevolg van het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van het verval of de intrekking van de concessie?”

24. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Laezza, de Italiaanse en de Belgische regering alsook de Europese Commissie.

25. Op 17 september 2015 heeft een terechtzitting plaatsgevonden waaraan al deze interveniënten hebben deelgenomen.

III – **Analyse**

26. De verwijzende rechter wenst met zijn prejudiciële vraag in wezen te vernemen of een door de Italiaanse regelgeving inzake het concessie- en vergunningstelsel voor de sportweddenschapssector opgelegde contractuele bepaling verenigbaar is met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU. Die bepaling verplicht nieuwe concessiehouders, op de normale einddatum van de concessie of in het geval van een voortijdig verval of een voortijdige intrekking van de concessie, het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen om niet over te dragen aan de concessieverlenende autoriteit of aan een door haar aangewezen andere concessiehouder.

27. Ik wil er om te beginnen op wijzen dat de onderhavige prejudiciële verwijzing niet is bedoeld om het gehele, in 2012 in de kansspelsector ingevoerde nieuwe concessiestelsel ter discussie te stellen en niet als zodanig mag worden opgevat.

28. Het betreft hier slechts de maatregel die concessiehouders oplegt het gebruik van bepaalde goederen die nodig zijn om de dienst die het voorwerp van de concessie vormt te verrichten, om niet over te dragen bij het beëindigen van de activiteit in de omstandigheden die zijn vermeld in de aan de concessieovereenkomst gehechte bijlage. Anders gezegd, de onderhavige procedure betreft niet de bij het wetsbesluit van 2012 ingevoerde hervorming van het concessiestelsel door het gelijktrekken van de einddata, die het Hof heeft onderzocht in de zaak die heeft geleid tot het arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), maar een onderscheiden maatregel die is vervat in de modelovereenkomst die concessiehouders met het oog op de reglementering van de uitoefening

van hun activiteit moeten sluiten. [10]

29. Het Hof heeft in dat arrest wel een aantal nuttige preciseringen gegeven met betrekking tot het naar aanleiding van de inwerkingtreding van het wetsbesluit van 2012 in de kansspelsector in Italië ingevoerde stelsel.

30. Het heeft geoordeeld dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, alsook het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die, in verband met een hervorming van het stelsel door middel van het op elkaar afstemmen van de einddata van de concessies, voorziet in een nieuwe aanbesteding van concessies met een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies. [11]

31. Om tot deze conclusie te komen herinnert het Hof eraan dat de nationale autoriteiten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om te bepalen wat de bescherming van de consument en de maatschappelijke orde vereisen, en dat het, voor zover voor het overige aan de in de rechtspraak van het Hof vastgestelde voorwaarden is voldaan, aan elke lidstaat is te beoordelen of het voor de rechtmatige doelstellingen die hij nastreeft noodzakelijk is activiteiten op het gebied van kansspelen en weddenschappen geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge toezichtmaatregelen te treffen.

32. Het Hof heeft in deze bijzondere context ook aangegeven dat de hervorming van het concessiestelsel door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen, aan de hand van nieuwe concessies met een kortere looptijd dan de in het verleden verleende concessies, ertoe kan bijdragen dat de rechtmatige doelstellingen van beperking van de speelgelegenheden of bestrijding van aan die spelen verbonden criminaliteit op samenhangende wijze worden nagestreefd, alsook voldoen aan de vereisten inzake evenredigheid. [12]

33. Deze zaak bevestigt aldus de rechtspraak van het Hof dat een stelsel van concessies in deze omstandigheden een doeltreffend mechanisme kan zijn om in de kansspelsector actieve marktdeelnemers te kunnen controleren met het doel de exploitatie van deze activiteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen. [13]

34. Alvorens inhoudelijk in te gaan op de in casu gestelde vraag wil ik enkele woorden wijden aan de bevoegdheid van het Hof en de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag.

A – *Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag*

35. Wat in de eerste plaats de bevoegdheid van het Hof betreft, lijkt uit een eerste lezing van de verwijzingsbeslissing te volgen dat alle aspecten van de bij de verwijzende rechter aanhangige strafprocedure beperkt zijn tot Italië.

10 — Deze precisering lijkt mij des te belangrijker nu in een aantal momenteel bij het Hof aanhangige zaken de door de verwijzende rechter opgeworpen vragen steeds betrekking hebben op het door het wetsbesluit van 2012 ingevoerde concessiestelsel [zie de prejudiciële verwijzingen van het Corte suprema di cassazione (hof van cassatie) in de zaken Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14) en Proia (C-214/14)].

11 — Zie arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punt 55).

12 — Zie arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punten 52 en 53).

13 — Zie arrest Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 57).

36. Ik herinner eraan dat een nationale regeling als die in het hoofdgeding, die zonder onderscheid van toepassing is op Italiaanse onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten, in het algemeen slechts onder de bepalingen betreffende de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan vallen voor zover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten. [14]

37. De verwijzingsbeslissing vermeldt echter niet of de marktdeelnemer (of organisator van weddenschappen) met wie verzoekster in het hoofdgeding waarschijnlijk contractueel is verbonden, in Italië is gevestigd of in een andere lidstaat.

38. Desondanks ben ik van mening dat het Hof zich, met name gelet op de verwijzing naar de context van het arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), in casu bevoegd kan verklaren, omdat de aanwezigheid van een grensoverschrijdende factor, en derhalve een band met het Unierecht, niet a priori kan worden uitgesloten. De verwijzende rechter lijkt te zijn uitgegaan van de veronderstelling dat verzoekster in het hoofdgeding is gelieerd aan een marktdeelnemer van een andere lidstaat die niet over een vergunning beschikt omdat hij onrechtmatig was uitgesloten van de in 2012 uitgeschreven aanbesteding.

39. Hoewel, in de tweede plaats, geen van de interveniënten een daadwerkelijk voorbehoud heeft geuit met betrekking tot de ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag, lijkt mij de informatie die de verwijzende rechter heeft aangeleverd in veel opzichten onvolledig en zou, tot op zekere hoogte, kunnen worden aangenomen dat zij niet beantwoordt aan de vereisten waaraan het Hof voortdurend herinnert.

40. Ik ben met name van mening dat de verwijzingsbeslissing niet, zoals de vaste rechtspraak van het Hof vereist, de precieze redenen vermeldt waarom de nationale rechter twijfelt over de uitlegging van het Unierecht en het noodzakelijk acht het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de door de litigieuze maatregel aan nieuwe concessiehouders opgelegde verplichting om goederen om niet over te dragen. Het is echter onontbeerlijk dat de nationale rechter minstens beknopt uiteenzet waarom hij om uitlegging van bepaalde voorschriften van Unierecht verzoekt, en aangeeft welk verband hij ziet tussen deze bepalingen en de in het geding toepasselijke wettelijke regeling. [15]

41. Het is in casu niet eenvoudig te bepalen waarom de litigieuze maatregel, te weten de verplichting om het gebruik van de goederen die het netwerk van het kansspel vormen aan het einde van de concessieovereenkomst om niet over te dragen, in het hoofdgeding eigenlijk ter discussie wordt gesteld. De voorlopige inbeslagneming van de door verzoekster voor het inzamelen van weddenschappen gebruikte goederen die in het hoofdgeding aan de orde is lijkt mij geen verband te houden met een uitvoering van die maatregel.

42. Meer in het algemeen kan in het hoofdgeding serieus worden getwijfeld aan het nut van het ter discussie stellen van de clausule die bij het aflopen van de concessieovereenkomst verplicht tot overdracht om niet van het gebruik van bepaalde voor de inzameling van weddenschappen noodzakelijke goederen.

14 — Zie bijvoorbeeld arrest Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

15 — Zie met name arrest Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43. Zoals ik in het vervolg van deze conclusie zal onderzoeken, en anders dan in de zaken die hebben geleid tot de arresten Costa en Cifone [16] en Stanley International Betting en Stanleybet Malta [17], staat de hervorming van het stelsel door middel van een nieuwe aanbesteding – in casu die welke is uitgeschreven naar aanleiding van de tussenkomst van de wetgever bij het wetsbesluit van 2012 – geenszins in zijn geheel ter discussie. In deze context staat het uitsluitend aan de nationale rechter om na te gaan of de litigieuze maatregel, gelet op de toepasselijke regels van nationaal recht, daadwerkelijk gevolgen kan hebben voor de strafrechtelijke situatie van Laezza.

44. De prejudiciële vraag lijkt derhalve te zijn gegrond op een voorstelling van feiten die niet rechtstreeks steun vindt in de stukken van het hoofdgeding.

45. De formele regelmatigheid van de verwijzingsbeslissing kan dan ook serieus in twijfel worden getrokken en de prejudiciële vraag zou uit dien hoofde niet-ontvankelijk kunnen worden geacht. Het staat immers weliswaar uitsluitend aan de nationale rechter om, gelet op de bijzonderheden van het geval, de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis, de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt en het stadium van de procedure waarin die vragen moeten worden verwezen te beoordelen [18], maar het Hof moet nog altijd over de gegevens, feitelijk en rechtens, beschikken die nodig zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen. [19]

46. Het Hof kan echter, door een zeer welwillende uitlegging ten gunste van de verwijzende rechter en door zich te baseren op informatie die voortvloeit uit eerdere rechtspraak waarnaar die rechter uitdrukkelijk verwijst, beslissen dat in casu de vraag aan de orde is of een lidstaat die door het uitschrijven van een nieuwe aanbesteding een einde wil maken aan de onrechtmatige uitsluitingen die eerder hebben plaatsgevonden, in deze context eisen stelt die bestaande marktdeelnemers een aanvullend voordeel bieden of die het de eerder onrechtmatig uitgesloten marktdeelnemers uiterst moeilijk maakt hun rechten te doen gelden. De vraag van de verwijzende rechter berust dus op de aanname dat het Laezza, voor het opleggen van een straf, niet kan worden verweten dat zij niet in het bezit is van een concessie – en dus ook niet van een politievergunning – in het kader van een aanbesteding die is georganiseerd volgens regels en onder voorwaarden die in strijd zijn met het Unierecht.

B – *Inhoudelijke analyse*

47. Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen blijkt dat er grof gezegd twee standpunten tegenover elkaar staan.

48. Volgens het eerste van deze standpunten, dat door Laezza en, wat minder beslist, door de Commissie wordt verdedigd, is de litigieuze maatregel niet verenigbaar met de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, aangezien hij met name beperkingen omvat die niet kunnen worden gerechtvaardigd door het nagestreefde doel, te weten de continuïteit van de dienst van het inzamelen van kansspelen garanderen en tegelijk de kansspelactiviteiten in controleerbare banen leiden teneinde exploitatie met een crimineel of frauduleus oogmerk te voorkomen. Deze maatregel kan hoe dan ook niet evenredig zijn.

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

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Zie in die zin met name arresten Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, punt 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punt 28) en Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 15).

19 — Zie met name arrest Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punt 17).

49. Volgens het tweede standpunt, dat wordt verdedigd door de Italiaanse en de Belgische regering, is dit voorschrift geheel en al verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag, gelezen in het licht van het beginsel van gelijke behandeling en het doeltreffendheidsbeginsel. De twee regeringen voeren daartoe aan dat de litigieuze maatregel in de eerste plaats niet discriminerend is (omdat hij met name zonder onderscheid van toepassing is op alle ondernemingen die hebben deelgenomen aan de in 2012 uitgeschreven aanbesteding), in de tweede plaats gerechtvaardigd is door een dwingende reden van algemeen belang, en in de derde plaats evenredig is aan het nagestreefde doel.

50. Sinds het arrest Schindler [20] is het vaste rechtspraak dat er, gelet op de aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen die tussen de lidstaten bestaan, op het gebied van kansspelen geen sprake is van harmonisatie op Europees niveau en dat de lidstaten dus over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken om te bepalen welk beschermingsniveau van spelers, en dus consumenten, zij het meest passend achten. De beperkingen die zij opleggen moeten evenwel voldoen aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden aan de rechtvaardiging door redenen van algemeen belang en evenredigheid. [21]

51. Overeenkomstig de analysemethode die op dit gebied gewoonlijk wordt gehanteerd, moet de onderhavige problematiek in drie stappen worden onderzocht.

52. In de eerste plaats moet worden nagegaan of de litigieuze bepaling een beperking vormt van de in de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU neergelegde vrijheden en, als dat het geval is, of die beperking discriminerend is.

53. In de tweede plaats moet worden beoordeeld of de beweegredenen waar de nationale autoriteiten zich ter rechtvaardiging van deze verplichting tot overdracht om niet op beroepen, een dergelijke beperking in algemene zin kunnen rechtvaardigen.

54. In de derde plaats moet worden bepaald of een maatregel als de onderhavige noodzakelijk en, in het licht van de nagestreefde doelen, evenredig kan worden geacht.

55. Hoewel de eerste twee stappen van de analyse mij geen bijzondere problemen lijken op te leveren is de derde mijns inziens, gelet op het gebrek aan informatie over de voorwaarden en regels die de litigieuze maatregel omgeven, lastiger te beoordelen.

1. Het bestaan van een potentiële beperking van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en discriminatie in dit verband [22]

a) Vaststelling van een beperking

56. Het begrip beperking omvat de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, *de toegang tot de markt* voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de handel binnen de Unie belemmeren. [23]

57. De rechtspraak heeft een zeer ruime definitie ontwikkeld van wat een „beperking” kan zijn.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Zie in die zin met name arrest Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punten 57-59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — De vraag wordt in casu onderzocht zonder onderscheid te maken tussen, enerzijds, de vrijheid van vestiging en, anderzijds, het vrij verrichten van diensten.

23 — Zie in die zin arresten SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 67).

58. In de kansspelsector zijn aldus als beperkingen van de vrijheid van vestiging en/of het vrij verrichten van diensten aangemerkt de door lidstaten vastgestelde maatregelen die het recht om op hun grondgebied kansspelen te organiseren en aan te bieden verbieden of in elk geval in meer of mindere mate beperken. Wat in het bijzonder het Italiaanse staatsmonopolie- en concessiestelsel voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten in de kansspelsector betreft, heeft het Hof meermaals geoordeeld dat er van dergelijke beperkingen sprake was. [24]

59. Mijns inziens geldt hetzelfde voor maatregelen die bepaalde voorwaarden stellen aan ondernemingen die willen deelnemen aan de georganiseerde concessieaanbesteding.

60. Dat lijkt mij ook het geval voor de litigieuze maatregel, te weten de contractuele verplichting tot overdracht om niet in artikel 25 van de modelovereenkomst, die geldt voor de concessies die naar aanleiding van de in 2012 uitgeschreven aanbesteding zijn verleend.

61. Een dergelijke maatregel lijkt immers nadelig voor marktdeelnemers die willen starten met het inzamelen van weddenschappen.

62. Het lijkt er immers op dat de verplichting om het gebruik van de voor de inzameling van weddenschappen gebruikte apparatuur bij beëindiging van de activiteit, waaronder het enkele aflopen van de concessie, om niet over te dragen, de uitoefening van deze economische activiteit minder aantrekkelijk kan maken. Het risico dat een onderneming loopt om zonder financiële compensatie het gebruik van haar in eigendom toebehorende goederen te moeten overdragen, hetgeen haar belet haar investering rendabel te maken, maakt deelname aan de aanbesteding van 2012 voor die onderneming minder aantrekkelijk of kan haar zelfs ontmoedigen om voor het verkrijgen van een concessie deel te nemen aan een dergelijke aanbesteding.

63. De litigieuze verplichting tot overdracht om niet lijkt des te belastender en afschrikkender (beperkender) omdat zij, zoals uit het bepaalde in artikel 25 van de modelovereenkomst blijkt, gepaard kan gaan met aanvullende voorwaarden, zoals de eventuele verplichting de bedoelde goederen vrij van rechten en aanspraken van derden te leveren en de verplichting de kosten te dragen van zowel de fysieke overdracht van de goederen als de eventuele kosten verbonden aan de eis de betrokken goederen over te dragen „in omstandigheden die de continuïteit van het functioneren van het elektronische netwerk kunnen garanderen”. De uiterst beperkende aard van de litigieuze maatregel wordt nog versterkt door de verplichtingen om de betrokken autoriteit „te voorzien van alle voor het vergemakkelijken van de overdracht van het beheer nuttige gegevens en informatie”, „in de met zijn leveranciers te sluiten overeenkomsten een clausule op te nemen die de [ADM] de mogelijkheid geeft overeenkomsten bij het verstrijken ervan over te nemen en/of te verlengen” (en de kosten voor zijn rekening te nemen die eventueel noodzakelijk zijn om de acceptatie van die clausule te garanderen) en, tot slot, „op verzoek van de [ADM] elke voor de uitoefening van de concessie aangegane ondergeschiktheids- en samenwerkingsrelatie te beëindigen”, verplichtingen die uitdrukkelijk zijn vermeld in artikel 25, leden 4 tot en met 6, van de modelovereenkomst.

64. Kortom, de litigieuze maatregel, die inschrijvers op de aanbesteding van 2012 een serie verplichtingen oplegt die voor hen niet te verwaarlozen economische consequenties heeft, kan naar zijn aard hun beslissing beïnvloeden om al dan niet aan die aanbesteding deel te nemen, en is dus een potentiële beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten.

24 — Zie met name arresten Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak), Biasci e.a. (C-660/11 en C-8/12, EU:C:2013:550, punt 21) en Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80, punten 69 en 70).

b) Bestaan van een discriminerende beperking

65. Alvorens de vraag aan te snijden van de rechtvaardigingsgronden voor de litigieuze maatregel, wil ik kort nagaan of de litigieuze beperking op discriminerende wijze is opgelegd. Alleen beperkingen die zonder discriminatie op grond van nationaliteit van toepassing zijn kunnen immers hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang. [25]

66. In casu lijkt uit de gegevens die aan het Hof zijn overgelegd voort te vloeien dat de litigieuze maatregel geldt voor alle marktdeelnemers die wensten deel te nemen aan de in 2012 uitgeschreven aanbesteding, ongeacht hun plaats van vestiging.

67. Zelfs als zou moeten worden aangenomen – zoals Laezza doet, op dit punt gesteund door de verwijzende rechter – dat de litigieuze maatregel in werkelijkheid slechts toepasselijk is op nieuwe kandidaat-concessiehouders, hetgeen de nationale rechter moet nagaan, lijkt deze maatregel mij niet discriminerend ten opzichte van niet op Italiaans grondgebied gevestigde marktdeelnemers. Zelfs in dat geval zou de litigieuze maatregel naar mijn mening moeten worden beschouwd als zonder onderscheid toepasselijk op de deelnemers aan de aanbesteding van 2012.

2. De rechtvaardiging van de litigieuze beperking

68. Volgens vaste rechtspraak kunnen beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het doel te voorkomen dat burgers door het spel tot geldverkwisting worden aangespoord. [26] Wat de Italiaanse regelgeving inzake kansspelen betreft, heeft het Hof reeds vastgesteld dat de doelstelling van bestrijding van de aan kansspelen verbonden criminaliteit een rechtvaardigingsgrond vormt voor de uit die regelgeving voortvloeiende beperkingen van fundamentele vrijheden. [27]

69. In casu moet worden opgemerkt dat artikel 25 van de modelovereenkomst maar weinig aanwijzingen bevat over de doelstellingen die met het vaststellen van de litigieuze maatregel worden nagestreefd. Deze aanwijzingen beperken zich ertoe te vermelden dat „de overdracht van de goederen [...] moet plaatsvinden in omstandigheden die het functioneren van het elektronische netwerk kunnen garanderen”.

70. Hoewel de verwijzende rechter heeft geopperd dat deze maatregel waarschijnlijk voortkomt uit een nieuw soort „sanctiedenken”, heeft de Italiaanse regering van haar kant aangegeven dat de betrokken maatregel, zoals zou blijken uit verschillende in artikel 25 van de modelovereenkomst en artikel 1, lid 77, van wet nr. 220 vervatte aanwijzingen, wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de continuïteit van het wettelijk toegestane kansspelbedrijf te garanderen en aldus criminaliteit en de illegale inzameling van weddenschappen te bestrijden, door te verhinderen dat marktdeelnemers die niet meer over de vereiste vergunningen beschikken weddenschappen blijven inzamelen. Zij benadrukt in dit verband dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kansspelen immers een bijzonder hoog risico van criminaliteit en fraude in zich dragen, gelet op de aanzienlijke bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij spelers kunnen bieden. [28]

25 — Zie in die zin arrest Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Arrest Stanley International Betting en Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Zie arrest Biasci e.a. (C-660/11 en C-8/12, EU:C:2013:550, punt 23).

28 — Zie arrest Costa en Cifone (C-72/10 en C-77/10, EU:C:2012:80, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71. Mijns inziens kan de doelstelling van continuïteit van het spelbedrijf, met als uiteindelijk doel bestrijding van de illegale inzameling van weddenschappen en criminaliteit, in algemene zin een dwingende reden van algemeen belang vormen die een beperking van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten rechtvaardigt. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk dat de doelstelling van bestrijding van de criminaliteit door controle op de in deze sector actieve marktdeelnemers en door de kansspelactiviteiten in aldus gecontroleerde banen te leiden, is erkend als rechtvaardiging voor beperkingen van fundamentele vrijheden. [29]

72. Afgezien daarvan, en zoals de Italiaanse regering heeft vermeldt, houdt de invoering van een concessiestelsel, waarvan het principe door het Hof is erkend, het sluiten van concessieovereenkomsten in die wederzijdse verplichtingen meebrengen voor de concessieverlenende autoriteit en de concessiehoudende onderneming.

73. Tegen die achtergrond, en zoals in verschillende nationale stelsels is voorzien, is de overdracht om niet van bepaalde welomschreven goederen bij het einde van de concessieovereenkomst in bepaalde gevallen denkbaar.

74. Dat is bijvoorbeeld het geval met de in het Franse bestuursrecht bekende „biens de retour” (terug te geven goederen) bij concessies voor openbare diensten. Niettemin moet worden gepreciseerd dat die goederen, die onmisbaar worden geacht voor de uitvoering van een openbare dienst, worden beschouwd als ab initio aan de overheid in eigendom toe te behoren en derhalve om niet aan haar terug te vallen, zelfs als zij door de overdrager zijn betaald en gerealiseerd. Eveneens moet worden benadrukt dat de hoedanigheid van „bien de retour” een vergoeding voor het nog niet afgeschreven deel van het goed niet uitsluit. [30]

75. Tevens moet erop worden gewezen dat die „gratis” overdracht economisch gezien volledig gerechtvaardigd moge zijn in het geval van bijzonder kostbare, onvervangbare en onoverdraagbare aard van de infrastructuren, maar minder begrijpelijk is bij goederen die zonder bijzondere moeilijkheden kunnen worden aangeschaft of gerealiseerd.

76. Gesteld echter dat de verwijzende rechter oordeelt dat de litigieuze maatregel in werkelijkheid niet de continuïteit van het kansspelbedrijf en de bestrijding van de criminaliteit nastreeft, maar simpelweg beoogt de inkomsten van de staat te maximaliseren, dan zou, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, die loutere doelstelling de inkomsten voor de schatkist te maximaliseren een dergelijke beperking van de vrijheid van dienstverrichting niet rechtvaardigen. [31] Het staat immers aan de nationale rechters om na te gaan of de regelingen van de lidstaten werkelijk beantwoorden aan de doelstellingen die deze regelingen kunnen rechtvaardigen en, in voorkomend geval, of de beperkingen die zij opleggen in het licht van die doelstellingen niet onevenredig blijken. [32] In die context moet de lidstaat die zich wil beroepen op een doelstelling die een beperking van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen, de rechter die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens verstrekken die hem in staat stellen zich ervan te vergewissen dat de maatregel voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het evenredigheidsbeginsel. [33]

77. Wanneer de verwijzende rechter daarentegen de rechtvaardigingsgronden die door de Italiaanse regering zijn aangevoerd bevestigt, moet hij nog nagaan of de litigieuze verplichting tot overdracht om niet voldoet aan de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof.

29 — Arrest Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punten 48 en 49).

30 — Zie voor een recente illustratie van de regels voor deze goederen met name de uitspraak van de Conseil d'État (Assemblée) van 21 december 2012, Commune de Douai nr. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Zie met name arrest Dickinger en Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 55).

32 — Zie arresten Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597, punt 75) en Placanica e.a. (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 58).

33 — Zie arrest Dickinger en Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

3. De evenredigheid van de maatregel in het licht van de aangevoerde doelstelling van algemeen belang

78. De verwijzingsbeslissing bevat weinig nuttige aanwijzingen over de voorwaarden voor oplegging en toepassing van de litigieuze maatregel. In het bijzonder zijn noch de voorwaarden vermeld waar de overdracht om niet aan moet voldoen, noch de aard van de bevoegdheid (al dan niet discretionair) om deze maatregel te gelasten.

79. Die informatie is evenwel, ik kom daar later op terug, relevant en wezenlijk voor het onderzoek van de evenredigheid van de betrokken maatregel.

80. Het evenredigheidsvereiste is van groot belang wanneer het gaat om vragen van uitlegging van het Unierecht op een gebied, zoals dat van de kansspelen, waarvan is vastgesteld dat het niet op Europees niveau is geharmoniseerd en waarop de lidstaten een ruime beoordelingsbevoegdheid hebben behouden. Op een dergelijk gebied zijn de nationale autoriteiten in het algemeen – en de nationale rechter in het bijzonder – het best geplaatst om de gerechtvaardigde doelen te identificeren die daadwerkelijk worden nagestreefd, alsook de middelen om die doelen te bereiken.

81. De weinige informatie over de voorwaarden waaronder de litigieuze maatregel in voorkomend geval aan de concessiehouder wordt opgelegd, maakt het voor het Hof onmogelijk een duidelijk en derhalve nuttig antwoord op de gestelde vraag te geven.

82. In casu heeft de verwijzende rechter enkel aangegeven dat de in artikel 25 van de modelovereenkomst bepaalde verplichting tot overdracht om niet van het gebruik van goederen weliswaar niet onredelijk lijkt wanneer de concessie vervalt of wordt ingetrokken, maar dat dit daarentegen niet het geval lijkt wanneer die verplichting simpelweg verband houdt met het verstrijken van de looptijd van de concessie en niet met een fout of verzuim van de concessiehouder.

83. De verwijzingsbeslissing bevat bovendien geen enkele informatie over de aard en de waarde van de goederen waarvan het gebruik krachtens de litigieuze maatregel om niet moet worden overgedragen.

84. Die gegevens lijken mij echter cruciaal voor het beantwoorden van de gestelde vraag. Zonder voldoende, door de nationale rechter aan te leveren, informatie over de nationale feitelijke en juridische situatie kan het Hof slechts algemene opmerkingen maken en is het overgeleverd aan – weinig wenselijke – speculaties.

85. Niettegenstaande het ontbreken van die gegevens lijkt het mij echter passend – en ik herinner eraan dat het hoe dan ook aan de nationale rechter staat zich definitief uit te spreken over de noodzaak en evenredigheid van de litigieuze maatregel – om de verwijzende rechter, voor zover dat mogelijk is, te voorzien van aanwijzingen over de factoren waarmee hij in zijn onderzoek eventueel rekening kan houden.

86. Ik begin met de vraag naar de *geschiktheid* van de litigieuze maatregel, waarna ik de vraag van de *evenredigheid* ervan zal behandelen.

87. In de eerste plaats mag eraan worden getwijfeld of de litigieuze maatregel kan garanderen dat de door de lidstaat aangevoerde doelen worden gerealiseerd (onderzoek van de geschiktheid).

88. Hoewel, om te beginnen, niet lijkt te kunnen worden uitgesloten dat de overdracht om niet, aan de ADM of aan een andere concessiehouder, van het gebruik van de materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen in – waarschijnlijk zeldzame – gevallen van abrupte beëindiging van de concessieovereenkomst door verval of intrekking, geëigend kan zijn om de continuïteit van het bedrijf te garanderen, is dat niet noodzakelijkerwijs het geval wanneer de concessieovereenkomst op natuurlijke wijze haar einde bereikt.

89. Om terug te komen op het hoofdgeding, uit het wetsbesluit van 2012 blijkt duidelijk [zie artikel 10, lid 9 octies, onder b)] dat de nieuwe concessies op 30 juni 2016 aflopen. In die situatie lijkt het vereiste van continuïteit van de toegestane activiteit van inzameling van weddenschappen, die aan de litigieuze maatregel tot overdracht om niet ten grondslag lijkt te liggen, moeilijk te begrijpen, want de einddatum van de concessie is een gegeven dat bij de bevoegde nationale overheidsdienst genoegzaam bekend is.

90. Het staat voorts aan de verwijzende rechter om na te gaan of de doelstelling van continuïteit van het functioneren van het geautoriseerde netwerk van kansspelen, met als ultiem doel de vraag naar kansspelen in legale banen te leiden, gesteld dat die doelstelling wordt aangetoond, op samenhangende en stelselmatige wijze moet worden nagestreefd.

91. Uit de litigieuze bepaling blijkt ook dat de overdracht om niet van het gebruik van de goederen die het netwerk van het spel vormen, niet stelselmatig wordt opgelegd maar uitsluitend „op uitdrukkelijk verzoek van de ADM", wat, bij gebreke van nadere gegevens in dit verband, twijfel laat bestaan over de precieze omstandigheden waarin de maatregel wordt opgelegd en bijgevolg over de geschiktheid en transparantie ervan.

92. De Italiaanse regering heeft in dit verband in haar schriftelijke opmerkingen aangegeven dat de litigieuze maatregel zich beperkt tot de toekenning van een contractuele bevoegdheid aan de ADM, die geenszins is gehouden overdracht om niet te vragen van het gebruik van de voor het beheer en het netwerk van het spel bestemde goederen en die bevoegdheid hoe dan ook niet op willekeurige wijze kan uitoefenen. Desgevraagd heeft de Italiaanse regering hierover ter terechtzitting aangegeven dat zij niet meer aanwijzingen kon verschaffen over de omstandigheden waarin de ADM een beroep op de litigieuze maatregel kan doen, omdat nog nooit van die maatregel gebruik is gemaakt.

93. Ook hier zal de verwijzende rechter moeten nagaan of de litigieuze maatregel, zoals de Italiaanse regering stelt, slechts bedoeld is voor extreme en duidelijk omschreven gevallen teneinde de verwezenlijking van de doelen waarop die regering zich beroept te garanderen. Evenzo staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of die maatregel in concreto op niet-discriminerende, objectieve en transparante wijze wordt opgelegd.

94. In de tweede plaats moet de nationale rechter, indien hij tot de conclusie komt dat de litigieuze overdracht om niet bijdraagt aan de verwezenlijking van de door de Italiaanse regering geschetste doelstellingen van algemeen belang en op niet-discriminerende, objectieve en transparante wijze wordt opgelegd, nog nagaan of de litigieuze maatregel niet verder gaat dan voor het bereiken van die doelstellingen nodig is.

95. De nationale rechter moet allereerst nagaan of de aangevoerde doelstelling van continuïteit van de inzameling van kansspelen tussen de in 2012 naar aanleiding van het wetsbesluit van 2012 toegekende concessies en de concessies die in 2016 zullen worden toegekend, gelet op met name de bekende einddatum ervan, niet met andere middelen kon worden bereikt, zoals het tijdig uitschrijven van een nieuwe aanbesteding – en, tevens, het snelle verlenen van nieuwe concessies – of, nog veel eenvoudiger, het verlengen van de reeds verleende concessies, hetgeen een voor de hand liggend middel lijkt. [34]

96. Vervolgens zal de verwijzende rechter in elk individueel geval rekening proberen te houden met de waarde van de goederen waarop de verplichting tot overdracht om niet betrekking heeft.

34 — Ik herinner er in dit verband aan dat de in 1999 verleende concessies (de zogenoemde „CONI"), die op 30 juni 2012 afliepen, zijn verlengd tot juli 2013, juist om de continuïteit van de inzameling te garanderen.

97. Indien wordt vastgesteld dat deze waarde, in het bijzonder die van de voor het beheer en de inzameling van weddenschappen bestemde computerapparatuur, symbolisch is, met name gelet op de 11 000 EUR die inschrijvers krachtens artikel 10, lid 9 octies, onder c), van het wetsbesluit van 2012 in elk geval als minimale aanbestedingswaarde moeten betalen, zou dus kunnen worden geconcludeerd dat de litigieuze maatregel evenredig is.

98. De opmerking van de Italiaanse regering dat die goederen bij het aflopen van de concessie al geheel of gedeeltelijk zouden zijn „afgeschreven" ziet mijns inziens twee fundamentele factoren over het hoofd, die bij de waardering van die goederen meewegen. De eerste is dat de litigieuze maatregel niet alleen kan worden toegepast wanneer de concessie op natuurlijke wijze afloopt, maar ook bij een gedwongen en vervroegde beëindiging van de concessie. De tweede is dat, zelfs aangenomen dat de goederen zijn afgeschreven die het voorwerp vormen van de overdracht om niet, dit geenszins betekent dat de betrokken concessiehouder, die geen mogelijkheid meer heeft die goederen onder bewarende titel tegen marktwaarde over te dragen, geen economisch nadeel ondervindt.

99. Ook kan niet worden uitgesloten dat de Italiaanse autoriteiten de aangevoerde doelstelling van continuïteit van de inzameling van weddenschappen zouden kunnen bereiken door het opleggen van een minder dwingende maatregel, zoals een gedwongen overdracht onder bezwarende titel.

100. De verwijzende rechter zal zich met inachtneming van al deze factoren moeten uitspreken over de noodzaak en evenredigheid van de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is. [35]

IV – **Conclusie**

101. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 49 VWEU e.v. en 56 e.v. VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich kunnen verzetten tegen een in een modelovereenkomst naar nationaal recht vervatte clausule die concessiehouders verplicht het gebruik van de in eigendom toebehorende materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelingsnetwerk van het spel vormen, over te dragen bij de beëindiging van hun activiteit wegens het verstrijken van de looptijd van de concessie of als gevolg van een besluit tot vervallenverklaring of intrekking.

Om dit uit te sluiten dient de verwijzende rechter met name na te gaan of deze verplichting tot overdracht:

— wordt gerechtvaardigd door een legitiem belang, hetgeen een gedetailleerd onderzoek impliceert van de redenen die de concessieverlenende autoriteit ter ondersteuning van die maatregel heeft aangevoerd;

— bijdraagt aan de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling van legitiem belang, hetgeen, wanneer zou blijken dat het concessieverlenende overheidsorgaan beoogt de continuïteit na te streven van het functioneren van de geautoriseerde netwerken van kansspelen, vereist dat de rechter nagaat of die doelstelling wordt nagestreefd op een samenhangende en niet-discriminerende wijze, en

35 — Arrest Digibet en Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

— evenredig is ten opzichte van de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, dus niet op arbitraire wijze wordt opgelegd en niet verder gaat dan voor de verwezenlijking van die doelstelling noodzakelijk is. Het onderzoek van de evenredigheid impliceert met name een onderzoek van de marktwaarde van de goederen waarop deze overdracht betrekking heeft."