Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 26 november 2015 [1]

Mål C-375/14

Brottmål
mot
Rosanna Laezza

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Frosinone (Italien))

”Begäran om förhandsavgörande — Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster — Domstolens dom i vilken det fastslagits att nationella bestämmelser om koncessioner för upptagande av vadhållningsinsatser är oförenliga med unionsrätten — Omorganisering av systemet med hjälp av ett nytt upphandlingsförfarande — Minskad löptid för koncessioner — Upplåtelse utan ersättning av nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser — Förenlighet med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF — Relevanta kriterier vid prövningen av huruvida åtgärden är proportionerlig”

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande har framställts av Tribunale de Frosinone (förstainstansdomstolen i Frosinone) inom ramen för ett brottmål mot Rosanna Laezza för att hon underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt den italienska lagstiftningen om upptagande av vadhållningsinsatser och avser ett beslut om beslag av viss datorutrustning för upptagande och vidarebefordran av vadhållningsinsatser för sportevenemang eller andra evenemang.

2. Det bör framhållas att förevarande mål bara är ett i raden av mål där domstolen har uppmanats att meddela ett förhandsavgörande avseende frågan huruvida vissa medlemsstaters nationella lagstiftning på hasardspelsområdet, särskilt den italienska lagstiftningen om upptagande av vadhållningsinsatser, är förenlig med unionsrätten [2]. Jag kommer dock att koncentrera min analys på den nya fråga som tas upp i förevarande begäran om förhandsavgörande, nämligen huruvida skyldigheten för nya koncessionshavare att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till bland annat den utrustning som används för upptagande av spelinsatser när denna verksamhet upphör är förenlig artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF samt principen om likabehandling och effektivitetsprincipen.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Förevarande begäran framställs nämligen inom en ram som är rättsligt och faktiskt avgränsad, bland annat genom dom Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), dom Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133), dom kommissionen/Italien (C-260/04, EU:C:2007:508), dom Costa och Cifone (C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80), dom Biasci m.fl. (C-660/11 och C-8/12, EU:C:2013:550), samt, framför allt och mer nyligen, dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Begäran ansluter sig bland annat till en grupp av 17 mål som ännu inte avgjorts av domstolen och som rör en likande problematik [målen 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), och Conti (C-504/15)], och har likheter med tre andra mål, som inte heller har avgjorts av domstolen ännu, vad gäller en annan aspekt av den tillämpliga italienska lagstiftningen på området, nämligen bestämmelserna om bevis på aktörernas finansiella och ekonomiska kapacitet [målen Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15), och Manzo (C-542/15)].

3. Även om detta mål vid första anblicken gör det möjligt att precisera vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av huruvida de restriktiva åtgärder som medlemsstaterna vidtagit på hasardspelsområdet är proportionerliga anser jag att den tolkning som den hänskjutande domstolen har begärt begränsas av att det saknas uppgifter om villkoren för att utarbeta och metoderna för att utfärda nämnda åtgärder.

I – **Tillämpliga bestämmelser**

4. Enligt italiensk lagstiftning krävs koncession och polistillstånd för att anordna hasardspel, inklusive för att uppta vadhållningsinsatser.

5. Med stöd av artikel 88 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931, om godkännande av en konsoliderad version av lagarna om allmän säkerhet[3], i dess lydelse enligt artikel 37.4 i lag nr 338 av den 23 december 2000[4], krävs en koncession från myndigheten för tull och monopol (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, nedan kallad ADM) för att ett polistillstånd ska utfärdas. Ett sådant polistillstånd ger innehavarna rätt att uppta vadhållningsinsatser inom ett begränsat geografiskt område. Utan koncessionen kan således inget polistillstånd utfärdas. Att uppta vadhållningsinsatser utan koncession eller polistillstånd utgör ett brott.

6. År 1999 beviljade de italienska myndigheterna genom ett offentligt upphandlingsförfarande 1 000 koncessioner för att bedriva vadhållning i samband med sportevenemang. Parallellt med detta beviljades 671 nya koncessioner, även det genom ett offentligt upphandlingsförfarande, för att bedriva vadhållning i samband med hästtävlingar och 329 befintliga koncessioner förnyades automatiskt. I enlighet med den vid den aktuella tidpunkten gällande lagstiftningen uteslöts aktörer som bedrev sin verksamhet i form av kapitalassociationer vars aktier var noterade på reglerade marknader från dessa upphandlingsförfaranden, med motiveringen att det inte var möjligt att när som helst och exakt identifiera de enskilda aktieägarna i dessa bolag. I bland annat domen Placanica m.fl. konstaterades att denna uteslutning stred mot artiklarna 43 EG och 49 EG.[5]

7. Genom lagdekret nr 223[6] genomfördes en reform av spelsektorn i Italien. Reformen syftade till att säkerställa att sektorn uppfyllde de krav som uppställs i unionsrätten. I dekretet föreskrevs ett upphandlingsförfarande för 16 300 nya koncessioner på hasardspelsområdet, utöver de koncessioner som beviljades 1999.

8. Som en följd av bland annat domen Costa och Cifone[7] reformerades hasardspelssektorn på nytt genom lagdekret nr 16[8].

3 — GURI nr 146, av den 26 juni 1931.

4 — Ordinarie tillägg till GURI nr 302 av den 29 december 2000.

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

6 — Lagdekret av den 4 juli 2006 om nödåtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen, begränsa och rationalisera de offentliga utgifterna samt åtgärder avseende skatteintäkter och bekämpning av skatteundandragande, som omvandlats genom lag nr 248 av den 4 augusti 2006 (GURI nr 18 av den 11 augusti 2006).

7 — C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Lagdekret av den 2 mars 2012 innehållande nödåtgärder för förenklad beskattning, förbättrade, mer effektiva och förstärkta kontrollförfaranden (GURI nr 52 av den 2 mars 2012, s. 1), vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 44 av den 26 april 2012 (GURI nr 99 av den 28 april 2012, ordinarie tillägg nr 85, s. 1 och följande sidor, kodifierad text; s. 23 och följande sidor) (nedan kallat 2012 års lagdekret).

9. I artikel 10.9 octies och 10.9 novies i 2012 års lagdekret föreskrivs följande vad gäller anordnandet av upphandlingsförfaranden för beviljande av koncessioner för upptagande av vadhållningsinsatser:

”9 octies. Bestämmelserna i förevarande punkt syftar – inom ramen för en omarbetning av de bestämmelser som reglerar statligt organiserad spelverksamhet, inklusive vadhållning vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållning utanför sportevenemang – till att underlätta sådan omarbetning genom en första tidsmässig anpassning av de koncessioners giltighetstid som gäller upptagning av vadhållningsinsatser. Härvid ska kravet på anpassning av de nationella reglerna för urval av de personer som, för statens räkning, upptar vadhållningsinsatser vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållningsinsatser för annat än sportevenemang, till de principer som fastställdes i Europeiska unionens domstols dom av den 16 februari 2012 [Costa och Cifone, C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80] iakttas. Med hänsyn till att giltighetstiden för en rad koncessioner för upptagande av dylika vadhållningsinsatser snart löper ut, kommer myndigheten för statliga monopol omedelbart och i vilket fall som helst senast den 31 juli 2012 att inleda ett upphandlingsförfarande för att välja ut de personer som ska uppta sådana vadhållningsinsatser. Följande kriterier ska härvid iakttas:

a) Personer som redan bedriver spelverksamhet i en medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, och som har sitt lagstadgade säte eller sätet för sin verksamhet där, och som innehar ett giltigt och gällande tillstånd för verksamheten som meddelats enligt gällande bestämmelser i den berörda statens rättsordning får delta i upphandlingen. Nämnda personer ska härutöver uppvisa god vandel och tillförlitlighet samt uppfylla de krav i ekonomiskt och förmögenhetsrättsligt hänseende som myndigheten för statliga monopol ställer, med beaktande av de bestämmelser på området som anges i lag nr 220 [9] ... och lagdekret nr 98 av den 6 juli 2011, vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 111 av den 15 juli 2011.

b) Koncessioner med giltighetstid till och med den 30 juni 2016 får beviljas maximalt 2 000 agenturer för upptagande av vadhållningsinsatser vid idrottsevenemang, däribland hästkapplöpning, liksom vadhållningsinsatser för annat än sportevenemang, uteslutande inom ett redan fysiskt nätverk. Nämnda agenturer ska ha som enda verksamhet att saluföra statliga spelprodukter utan krav på minsta avstånd mellan dessa agenturer eller i förhållande till andra identiska vadslagningsställen som redan är verksamma.

c) För varje agentur ska ett grundläggande marknadsvärde om 11 000 euro gälla som en relevant faktor vid beräkningen av priset.

d) De koncessionsavtal som ingås ska ha ett innehåll som överensstämmer med övriga principer som fastställts i Europeiska unionens domstols dom av den 16 februari 2012 samt med gällande nationella bestämmelser som är förenliga härmed och som är gällande på området för statlig spelverksamhet.

e) Det ska ges möjlighet att driva agenturerna i vilken kommun eller vilken region som helst utan begränsningar till antal inom en viss geografisk plats eller med hänsyn till villkor som gynnar koncessionshavare som redan har tillstånd att uppta identiska vadhållningsinsatser eller som under alla förhållanden kan visa sig gynna dessa koncessionshavare.

f) Ställande av säkerhet i enlighet med bestämmelserna i artikel 24 i lagdekret 98 av den 6 juli 2011, vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 111 av den 15 juli 2011.

9 — Lag med bestämmelser om upprättande av statens årliga och fleråriga budget (2011 års stabilitetslag) [legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)], av den 13 december 2010 (ordinarie tillägg till GURI nr 297 av den 21 december 2010) (nedan kallad lag nr 220).

9 novies Koncessionshavare med behörighet att uppta vadhållningsinsatser som avses i punkt 9 octies, vars koncession löper ut den 30 juni 2012, ska fortsätta att driva sin verksamhet med upptagande av vadhållningsinsatser tills dess koncessionsavtal som beviljats i enlighet med föregående punkt har ingåtts. Följande punkter upphävs: punkterna 37 och 38 i artikel 24 i lagdekret 98 av den 6 juli 2011, vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 111 av den 15 juli 2011, artikel 1.287 e i lag nr 311, av den 30 december 2004, samt artikel 38.4 e i [lagdekret nr 223 av den 4 juli 2006 om nödåtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociala situationen, begränsa och rationalisera de offentliga utgifterna samt åtgärder avseende skatteintäkter och bekämpning av skatteundandragande], vilket, efter ändringar, omvandlats till lag nr 248 av den 4 augusti 2006.”

10. Ovannämnda bestämmelser resulterar i tilldelning av licenser med en löptid på 40 månader, medan de tidigare tilldelade koncessionerna hade en löptid på mellan nio och tolv månader.

11. I artikel 1.77 i lag nr 220, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

”För att säkerställa rätt balans mellan offentliga och privata intressen vid organiserandet av offentlig spelverksamhet, med hänsyn till statens monopol på spelområdet … samt de principer, även unionsrättsliga, för urvalsförfaranden som grundas på konkurrens som gäller inom denna sektor, och genom att bidra till att stärka grunderna för en mer ändamålsenlig och effektiv bekämpning av irreguljär eller olaglig spelverksamhet i Italien, skydd av konsumenter, särskilt minderåriga, den allmänna ordningen, kampen mot spel riktade till minderåriga och den organiserade brottslighetens infiltration av spelsektorn …, ska ekonomi- och finansministern – den självständiga myndigheten för statliga monopol – utan dröjsmål uppdatera avtalsmallen för att bevilja koncessioner för att bedriva offentlig spelverksamhet och uppta insatser, dock inte för distansspel, eller under alla omständigheter med hjälp av ett fysiskt nätverk.”

12. I artikel 1.78 b punkt 26 i lag nr 220 föreskrivs följande:

”Upplåtande utan ersättning eller överlåtande av infrastrukturnätet för att bedriva spelverksamhet och uppta spelinsatser till den självständiga myndigheten för statliga monopol när koncessionen löper ut får endast ske efter en förhandsbegäran av nämnda myndighet, och ska meddelas minst sex månader före förfallodatumet, eller i samband med beslutet att återkalla eller förverka koncessionen.”

13. De delar av upphandlingsbestämmelserna som rör skälen till återkallande eller förverkande anges i förslaget till avtal om bedrivande av statlig spelverksamhet (nedan kallat förslaget till avtal) i enlighet med artikel 10.9 octies i 2012 års lagdekret.

14. Dessa bestämmelser, som anges i artikel 23. 2 a, e och k i förslaget till avtal, rör bland annat de fall då den nationella domstolen är tvungen att ta ställning till överträdelser som myndigheten för statliga monopol anser innebär att koncessionshavaren inte har den pålitlighet, professionalism och moraliska egenskaper som krävs, de fall då organiserandet och bedrivandet av spelverksamhet och upptagandet av insatser sker med andra metoder och andra tekniker än vad som föreskrivs i gällande lagar, författningar och avtal, och de fall där behöriga organ har konstaterat att lagstiftningen för att motverka otillåten vadhållning och otillåtet hasardspel har överträtts.

15. I artikel 25 i förslaget till avtal, det vill säga just den bestämmelse som är i fråga i förevarande mål, föreskrivs följande:

”[…] På uttrycklig begäran från ADM, och för den tidsperiod som däri fastställts, åtar sig koncessionshavaren att – när verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av att koncessionen förverkas eller återkallas – utan ersättning till ADM eller till en annan koncessionshavare som ADM valt ut genom upphandling upplåta nyttjanderätten till de materiella och immateriella tillgångar som ingår i systemet för administration och upptagande av spelinsatser, vilka inte får belastas av rättigheter gentemot, eller krav från, tredjeman. Upplåtelsen ska ske på det sätt

som anges i nedanstående punkter. 2. De tillgångar som omfattas av upplåtelsen anges i inventarieförteckningen och senare ändringar av denna, i enlighet med bestämmelserna i artikel 5.1 e. 3. Förfarandet för genomförande av upplåtelsen – vilket är ett kontradiktoriskt förfarande mellan ADM och koncessionshavaren som ska dokumenteras i ett protokoll – ska inledas inom en period på sex månader innan avtalstiden går ut, varvid det ska säkerställas att systemet fortsättningsvis fungerar, även under denna period, eftersom tillgångarna ska överlåtas till ADM på villkor som gör det möjligt att garantera det elektroniska nätverkets fortsatta funktion. Kostnaderna för den fysiska övergången av utrustning, anläggningar och andra delar av det elektroniska nätverket ska bäras av koncessionshavaren …”.

II – **Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen**

16. Den 5 juni 2014 konstaterade en enhet inom finanspolisen (Compagnia Guardia di Finanza) i Frosinone (Italien) vid en kontroll av lokaler tillhörande en dataöverföringscentral som drevs av Rosanna Laezza, och som enligt avtal var knuten till det maltesiska företaget Stanleybet Malta Ltd, att upptagandet av vadhållningsinsatser skedde utan det tillstånd som föreskrivs i artikel 88 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931, om godkännande av en konsoliderad version av lagarna om allmän säkerhet, i dess lydelse enligt artikel 37.4 i lag nr 338 av den 23 december 2000.

17. Genom beslut av den 10 juni 2014 beslutade förundersökningsdomaren vid Tribunale di Cassino (förstainstansdomstolen i Cassino) att beslagta de av Rosanna Laezzas tillgångar som användes för upptagande av vadhållningsinsatser.

18. Under förhandlingen vid den hänskjutande domstolen, den 7 och den 15 november 2013, yrkade Rosanna Laezza att beslagsbeslutet skulle upphävas. Eftersom de företag som är knutna till den dataöverföringscentral som hon driver är desamma som företagen i det mål som gav upphov till domen Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) yrkade hon dessutom att det senaste upphandlingsförfarandet för koncessioner för hasardspel i Italien skulle ogiltigförklaras med motiveringen att upphandlingen var diskriminerande och begärde att ett nytt upphandlingsförfarande skulle genomföras.

19. Den hänskjutande domstolen har konstaterat att Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) redan har begärt ett förhandsavgörande från domstolen avseende två liknande frågor i det mål som gav upphov till domen Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), men anser att föremålet för de två frågorna, bland annat att de nya koncessionerna har kortare giltighetstid än de gamla koncessionerna, inte i sig utgör ett problem mot bakgrund av unionsrätten.

20. Den hänskjutande domstolen påminner emellertid om att artikel 25 i ovannämnda förslag till avtal, som de nya koncessionshavarna förväntas underteckna, innehåller en skyldighet att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser, i samband med att verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av beslut om förverkande eller återkallande.

21. Även om denna bestämmelse, som inte tidigare förekommit i Italien, enligt den hänskjutande domstolen kan anses ge uttryck för ett rimligt och logiskt påföljdssystem vid förverkande och/eller återkallande av koncessionen, förefaller en sådan bestämmelse vara särskilt ofördelaktig i sådana fall där den ovannämnda vederlagsfria upplåtelsen endast knyts till tidsaspekten i form av förfallodatumet för koncessionsperioden. Den hänskjutande domstolen ifrågasätter även bestämmelsen om att koncessionshavaren ska bära eventuella kostnader för upplåtelsen.

22. Den hänskjutande domstolen anser att en sådan skillnad i behandling mellan de gamla och de nya koncessionshavarna inte förefaller motiverad av tvingande skäl av allmänintresse.

23. Under dessa omständigheter beslutade Tribunale di Frosinone att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 49 FEUF och följande artiklar samt artikel 56 FEUF och följande artiklar, mot bakgrund även av de principer som följer av domstolens dom [Costa och Cifone (C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80)], tolkas så att de utgör hinder för att det i en nationell bestämmelse föreskrivs en skyldighet att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser, i samband med att verksamheten upphör på grund av att koncessionstiden löper ut eller på grund av beslut om förverkande eller återkallande?

24. Skriftliga yttranden har inkommit från Rosanna Laezza, den italienska och den belgiska regeringen samt Europeiska kommissionen.

25. Den 17 september 2015 hölls en förhandling där samtliga ovannämnda parter och intervenienter deltog.

III – **Bedömning**

26. Den hänskjutande domstolen har, genom sin begäran om förhandsavgörande, i huvudsak sökt klarhet i huruvida en avtalsbestämmelse, som införts med stöd av den italienska lagstiftning som reglerar systemet för att bevilja koncessioner och tillstånd inom sektorn för sportvadhållning, är förenlig med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. Genom nämnda bestämmelse åläggs nya koncessionshavare, när koncessionen löper ut eller förverkas i förtid eller återkallas, att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser till den myndighet som tilldelat koncessionen eller till en annan koncessionshavare som denna myndighet anvisar.

27. Jag måste omgående understryka att förevarande begäran om förhandsavgörande inte ska tolkas som att hela det nya koncessionssystem för hasardspel som infördes i Italien 2012 ifrågasätts.

28. Det enda som är i fråga i förevarande mål är den åtgärd som innebär en skyldighet för koncessionshavaren att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till viss utrustning som krävs för att utföra den tjänst som koncessionen avser, om verksamheten upphör på de villkor som anges i bilagan till koncessionsavtalet. Förevarande förfarande rör med andra ord inte den omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum, införd genom 2012 års lagdekret, som domstolen prövade i det mål som gav upphov till domen Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), utan avser en separat åtgärd i det avtalsförslag som ska ingås med dem som tilldelas koncessioner för att reglera deras verksamhet [10].

29. Domstolen har under alla omständigheter i den domen gjort flera preciseringar av det system som infördes på hasardspelsområdet i Italien till följd av ikraftträdandet av 2012 års lagdekret.

30. Domstolen har således konstaterat att artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, liksom principen om likabehandling och effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka ett nytt upphandlingsförfarande ska anordnas för tilldelning av koncessioner med en kortare giltighetstid än de koncessioner som tidigare tilldelats på grund av en omorganisering av systemet medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum. [11]

10 — Denna precisering är enligt min mening ännu viktigare eftersom de frågor som den hänskjutande domstolen har tagit upp, i vissa mål som ännu inte har avgjorts av domstolen, rör det koncessionssystem som infördes genom 2012 års lagdekret [se respektive begäran om förhandsavgörande som Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) har framställt i målen Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), och Proia (C-214/14)].

11 — Se dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 55).

31. Det bör noteras att domstolen, för att komma fram till denna slutsats, påminner om att de nationella myndigheterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället, och att så länge de krav som ställs i domstolens praxis i övrigt uppfylls, ankommer det på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda spel- och vadslagningsaktiviteter, eller om det räcker att inskränka dem samt att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder.

32. Domstolen har även konstaterat att inom detta speciella område kan en omorganisering av systemet med koncessioner medelst en tidsmässig anpassning av koncessionernas förfallodatum, genom att de nya koncessionerna ges en kortare giltighetstid än de som tidigare tilldelats, följaktligen bidra till att det legitima syftet att minska antalet speltillfällen och att bekämpa den brottslighet som sammanhänger med sådana spel eftersträvas på ett konsekvent sätt. Denna omorganisation kan även uppfylla de erforderliga kraven på proportionalitet. [12]

33. Detta mål bekräftar även domstolens praxis, enligt vilken ett koncessionssystem under vissa omständigheter kan utgöra en effektiv mekanism som gör det möjligt att kontrollera de aktörer som är verksamma inom området för hasardspel, för att förhindra att de använder sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften. [13]

34. Innan jag övergår till att närmare undersöka den fråga som ställts vill jag säga några ord om domstolens behörighet och huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning.

A – *Domstolens behörighet och huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning*

35. Vad gäller domstolens behörighet framgår det av en första läsning av begäran om förhandsavgörande att alla aspekter av det brottmål som pågår vid den nationella domstolen förefaller vara begränsade till Italien.

36. Det bör dock påpekas att en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, som ska tillämpas utan åtskillnad på italienska medborgare och på medborgare i andra medlemsstater, i allmänhet enbart omfattas av bestämmelserna om de grundläggande friheter som säkerställs genom EUF-fördraget i den mån den aktuella lagstiftningen är tillämplig på förhållanden som har samband med handeln mellan medlemsstaterna. [14]

37. I detta avseende anges det inte i begäran om förhandsavgörande huruvida den aktör (eller organisatör av vadhållningsinsatserna) som klaganden i det nationella målet sannolikt är knuten till genom avtal är etablerad i Italien eller i en annan medlemsstat.

38. Trots denna underlåtelse anser jag att domstolen kan förklara sig behörig i förevarande mål, bland annat genom att hänvisa till det sammanhang i vilket domen Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) ingår, och att närvaron av ett gränsöverskridande inslag och följaktligen ett samband med unionsrätten inte på förhand kan uteslutas. Den hänskjutande domstolen förefaller nämligen dela uppfattningen att klaganden i det nationella målet är knuten till en aktör i en annan medlemsstat som saknar tillstånd, eftersom denne aktör rättsstridigt uteslöts från den upphandling som genomfördes 2012.

12 — Se dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punkterna 52 och 53).

13 — Se dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 57).

14 — Se, exempelvis, dom Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

39. Även om ingen av intervenienterna har framfört några faktiska reservationer mot att ta upp tolkningsfrågan till sakprövning anser jag att de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat i flera avseenden är ofullständiga och till viss del inte kan anses uppfylla de krav som domstolen konstant framhåller.

40. Framför allt anser jag att det i beslutet om hänskjutande inte anges, vilket krävs enligt domstolens fasta praxis, exakt vilka skäl som har fått den nationella domstolen att söka klarhet i hur unionsrätten ska tolkas och anse sig föranledd att begära ett förhandsavgörande från domstolen avseende den skyldighet för nya koncessionshavare att utan ersättning upplåta tillgångar som föreskrivs i den omtvistade åtgärden. Den nationella domstolen är emellertid tvungen att ge en viss förklaring till varför den begär tolkning av just dessa unionsrättsliga bestämmelser och vilket samband den anser finns mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig. [15]

41. I förevarande fall är det inte lätt att avgöra av vilka skäl den omtvistade åtgärden, det vill säga skyldigheten att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till de tillgångar som ingår i spelsystemet när koncessionen löper ut, ifrågasätts i målet vid den nationella domstolen. Det förefaller nämligen inte finnas någon koppling mellan att i förebyggande syfte beslagta de tillgångar som klaganden i det nationella målet använder för att uppta vadhållningsinsatser, det vill säga det som är i fråga i det nationella brottmålet, och genomförandet av nämnda åtgärd.

42. Rent allmänt går det verkligen att ifrågasätta nyttan med att, i det nationella målet, ifrågasätta den bestämmelse enligt vilken en koncessionshavare är skyldig att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till vissa tillgångar som krävs för att uppta vadhållningsinsatser om koncessionsavtalet förverkas.

43. Såsom jag kommer att ange nedan i förevarande förslag till avgörande, och till skillnad från den situation som var i fråga i de mål som gav upphov till domarna Costa och Cifone [16] respektive Stanley International Betting och Stanleybet Malta [17], ifrågasätts inte omorganiseringen av systemet medelst ett nytt upphandlingsförfarande – i förevarande fall det upphandlingsförfarande som genomfördes till följd av lagstiftarens ingripande i form av 2012 års lagdekret. I ett sådant fall ankommer det uteslutande på den nationella domstolen att, med beaktande av tillämpliga nationella bestämmelser, kontrollera huruvida den omtvistade åtgärden faktiskt kan påverka Rosanna Laezzas straffrättsliga situation.

44. Tolkningsfrågan förefaller därför grundas på faktiska omständigheter som inte har en direkt motsvarighet i handlingarna i det nationella målet.

45. I en sådan situation kan det verkligen ifrågasättas om beslutet om hänskjutande är formellt riktigt och om tolkningsfrågan i så fall kunde tas upp till sakprövning. Även om det uteslutande ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken, som relevansen av de frågor som ställts till domstolen, liksom i vilket skede av förfarandet det är lämpligt att hänskjuta dessa frågor [18], måste domstolen ha kännedom om de faktiska eller rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt kunna besvara de frågor som ställts till den [19].

46. Domstolen kan emellertid, med en mycket välvillig tolkning till förmån för den hänskjutande domstolen och grundat på de uppgifter som följer av den tidigare rättspraxis som den hänskjutande domstolen uttryckligen hänvisar till, anse att frågan i förevarande fall är huruvida en medlemsstat, som försöker avhjälpa de rättsstridiga uteslutningar som tidigare har förekommit genom att inleda ett

15 — Se, bland annat, dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

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

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, punkt 10), dom Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, punkt 28) och dom Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 15).

19 — Se, bland annat, dom Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, punkt 17).

nytt upphandlingsförfarande, i samband med detta inför krav som ger befintliga aktörer en extra fördel eller gör det överdrivet svårt för de aktörer som lagligen uteslutits att utöva sina rättigheter. Den hänskjutande domstolens frågeställning grundas således på hypotesen att Rosanna Laezza inte kan klandras, när det rör sig om att eventuellt ålägga en straffpåföljd, för att hon inte har en koncession – och följaktligen inte ett polistillstånd – inom ramen för en upphandling som anordnats i enlighet med bestämmelser och villkor som strider mot unionsrätten.

B – *Prövning i sak*

47. Av de yttranden som inkommit till domstolen framgår att det finns två motstridiga synsätt i denna fråga.

48. Enligt det första synsättet, vilket företräds av Rosanna Laezza, och i viss mån av kommissionen, är den omtvistade åtgärden inte förenlig med artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, bland annat eftersom åtgärden innefattar restriktioner som inte kan anses motiverade av det mål som åsyftas, nämligen att säkerställa kontinuiteten i upptagandet av spelinsatser genom att styra om hasardspelsverksamheten till kontrollerbara system för att förhindra att denna används i bedrägliga eller brottsliga syften. Denna åtgärd kan under alla omständigheter inte anses vara proportionerlig.

49. Enligt det andra synsättet, vilket företräds av den italienska och den belgiska regeringen, är denna lagstiftning helt och hållet förenlig med bestämmelserna i fördraget, mot bakgrund av principen om likabehandling och effektivitetsprincipen. De intervenerande regeringarna har således gjort gällande att den omtvistade åtgärden för det första inte är diskriminerande, (eftersom den bland annat utan åtskillnad är tillämplig på företag som deltog i det upphandlingsförfarande som inleddes 2012), för det andra motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, och för det tredje är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

50. Ända sedan domen Schindler[20] har det varit fast rättspraxis att hasardspel, på grund av de avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheterna mellan medlemsstaterna, är ett område som fortfarande inte är harmoniserat på unionsnivå och att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller att välja den skyddsnivå för spelarna och, följaktligen, för konsumenterna, som de finner lämpligast. De inskränkningar som föreskrivs ska likväl uppfylla de krav på motivering av hänsyn till allmänintresset och proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis[21].

51. I enlighet med den allmänna bedömningsmodellen på området bör analysen av förevarande problematik ske i tre steg.

52. För det första ska det undersökas huruvida den omtvistade bestämmelsen innebär en inskränkning av de friheter som anges i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF och, i förekommande fall, om denna inskränkning är diskriminerande.

53. För det andra ska det bedömas huruvida de skäl som de nationella myndigheterna åberopar för att motivera skyldigheten att utan ersättning upplåta tillgångar rent allmänt kan motivera en sådan inskränkning.

54. För det tredje ska det fastställas huruvida en åtgärd som den som är i fråga i förevarande mål kan anses nödvändig och proportionerlig i förhållande till de eftersträvade målen.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, punkterna 57–59 och där angiven rättspraxis).

55. Även om de två första stegen av bedömningen inte verkar vara särskilt problematiska förefaller det tredje steget vara mer svårbedömt, eftersom det saknas uppgifter om vilka villkor och bestämmelser som den omtvistade åtgärden omfattas av.

1. Huruvida det förekommer en potentiell inskränkning av friheterna i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, däribland diskriminering [22]

a) Fastställande av en inskränkning

56. Begreppet inskränkning omfattar bestämmelser som antas av en medlemsstat och som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar *tillgången till marknaden* för företag från andra medlemsstater och på så sätt hindrar handeln inom unionen. [23]

57. I rättspraxis ges således en mycket vid definition av vad som potentiellt kan utgöra en ”inskränkning”.

58. På hasardspelsområdet har dessutom de åtgärder som medlemsstaterna antagit i syfte att förbjuda eller, i förekommande fall, i olika grad begränsa rätten att organisera och bedriva spelverksamhet på medlemsstaternas territorier ansetts utgöra inskränkningar av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Framför allt när det gäller det italienska systemet med ett statligt monopol och koncessioner som reglerar tilldelningen av licenser för att bedriva hasardspelsverksamhet har domstolen vid flera tillfällen funnit att detta system innehåller sådana inskränkningar [24].

59. Enligt min mening kan samma slutsats dras vad gäller åtgärder som uppställer vissa villkor för företag som vill delta i ett upphandlingsförfarande för att få en koncession.

60. Detta förefaller enligt min mening vara fallet med den omtvistade åtgärden, nämligen den avtalsskyldighet att utan ersättning upplåta tillgångar som föreskrivs i artikel 25 i förslaget till avtal, som gäller koncessioner som beviljats till följd av det upphandlingsförfarande som inleddes 2012.

61. En sådan åtgärd förefaller nämligen vara ofördelaktig för de ekonomiska aktörer som vill bedriva verksamhet i form av upptagande av vadhållningsinsatser.

62. Skyldigheten att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till den utrustning som används för att uppta vadhållningsinsatser när verksamheten upphör, inklusive när koncessionen helt enkelt löper ut, förefaller nämligen ha till syfte att göra det mindre attraktivt att bedriva denna ekonomiska verksamhet. Risken att utan ekonomisk ersättning tvingas upplåta nyttjanderätten till de tillgångar som ett företag äger hindrar även detta företag från att få avkastning på sina investeringar och kan göra det mindre attraktivt för företaget att delta i upphandlingsförfarandet 2012, eller helt avskräcka det från att delta i ett sådant upphandlingsförfarande för att tilldelas en koncession.

63. Den omtvistade skyldigheten att utan ersättning upplåta tillgångar förefaller ännu mer inskränkande och avskräckande (restriktiv) eftersom den, som framgår av artikel 25 i förslaget till avtal, kan åtföljas av kompletterande skyldigheter, såsom den eventuella skyldigheten att leverera utrustningen utan att detta påverkar rättigheter gentemot, eller krav från, tredjeman, skyldigheten att bära kostnaderna för den fysiska övergången av utrustning samt de eventuella kostnader som uppstår

22 — Vid undersökningen av denna fråga görs i förevarande fall ingen åtskillnad mellan etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

23 — Se, för ett liknande resonemang, dom SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, punkt 45 och där angiven rättspraxis) och dom Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 67).

24 — Se, bland annat, dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 42 och där angiven rättspraxis), dom Biasci m.fl. (C-660/11 och C-8/12, EU:C:2013:550, punkt 21) och dom Costa och Cifone (C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80, punkterna 69 och 70).

till följd av nödvändigheten att överföra de aktuella tillgångarna ”under villkor som säkerställer att det elektroniska nätverket fortsätter att fungera”. Den omtvistade åtgärdens särskilt restriktiva karaktär förstärks ytterligare av skyldigheten att ”[till de berörda myndigheterna] överlämna alla uppgifter och all information som kan underlätta överföringen av förvaltningen”, skyldigheten att ”i de avtal som ska ingås med sina leverantörer, inkludera en klausul som ger [ADM] möjlighet att överta och/eller förnya avtalen när de löper ut” (och bära de kostnader som eventuellt krävs för att garantera att denna klausul godtas) samt skyldigheten att ”på begäran av [ADM] säga upp allt underordnings- och samarbetsförhållande som etablerats för att genomföra koncessionen”, skyldigheter som uttryckligen föreskrivs i artikel 25.4–25.6 i förslaget till avtal.

64. Min slutsats är därför att syftet med den omtvistade åtgärden, som uppställer en rad villkor för deltagarna i upphandlingsförfarandet 2012 som kan medföra betydande ekonomiska konsekvenser för dessa, är att påverka företagens beslut att delta eller inte delta i upphandlingsförfarandet. Åtgärden kan följaktligen utgöra en inskränkning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster.

b) Huruvida det förekommer en diskriminerande inskränkning

65. Innan jag övergår till frågan om de motiveringar som har anförts till stöd för den omtvistade bestämmelsen är det nödvändigt att kort ta ställning till huruvida de omtvistade inskränkningarna är diskriminerande. Endast sådana inskränkningar som är tillämpliga utan diskriminering på grund av nationalitet kan nämligen vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse [25].

66. I förevarande mål framgår det av de uppgifter som inkommit till domstolen att den omtvistade åtgärden var tillämplig på alla aktörer som ville delta i det upphandlingsförfarande som inleddes 2012, oavsett var de var etablerade.

67. Även om det i likhet med vad Rosanna Laezza har anfört, och den hänskjutande domstolen har anslutit sig till, ska antas att hänsyn ska tas till att den omtvistade åtgärden i praktiken endast är tillämplig på nya koncessionskandidater, som det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera, anser jag att denna åtgärd inte heller diskriminerar aktörer som inte är etablerade i Italien. Även i detta fall anser jag att den omtvistade åtgärden bör betraktas som tillämplig utan åtskillnad på alla kandidater i det upphandlingsförfarande som anordnades 2012.

2. Huruvida den omtvistade inskränkningen kan motiveras

68. Enligt fast rättspraxis kan begränsningar av hasardspel vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt förhindrandet av bedrägerier eller att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter. [26] Vad gäller de italienska hasardspelsbestämmelserna har domstolen redan slagit fast att syftet att bekämpa kriminalitet som hänger samman med hasardspel kan motivera inskränkningar av de grundläggande rättigheter som följer av dessa bestämmelser [27].

69. I förevarande fall ska det påpekas att artikel 25 i förslaget till avtal endast innehåller ett fåtal upplysningar om vilka mål som eftersträvas med den omtvistade åtgärden, och att det endast hänvisas till att ”tillgångarna ska kunna överlåtas […] under omständigheter som gör det möjligt att säkerställa att det elektroniska nätverket fortsätter att fungera”.

25 — Se, för ett liknande resonemang, dom Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

26 — Dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

27 — Se dom Biasci m.fl. (C-660/11 och C-8/12, EU:C:2013:550, punkt 23).

70. Även om den hänskjutande domstolen har gett uttryck för att denna åtgärd troligen följer en ny ”påföljdslogik” har däremot den italienska regeringen uppgett att den aktuella åtgärden, vilket även framgår av de olika upplysningarna i artikel 25 i förslaget till avtal och i artikel 1.77 i lag nr 220, motiverades av nödvändigheten av att säkerställa att det företag som hade beviljats tillstånd att uppta vadhållningsinsatser kunde fortsätta sin verksamhet samt av bekämpandet av brottslighet och olaglig upptagning av vadhållningsinsatser genom att hindra en aktör som inte längre har de tillstånd som krävs från att fortsätta uppta insatser. Den hänskjutande domstolen betonar i detta sammanhang, i likhet med vad EU-domstolen tidigare har slagit fast, att hasardspel nämligen medför särskilt stora risker för brott och bedrägerier, med beaktande av vilka betydande belopp som kan samlas in och de vinster som kan erbjudas spelarna [28].

71. Jag anser att målet att spelverksamheten ska fortsätta att fungera, med slutmålet att olaglig upptagning av vadhållningsinsatser och brottslighet ska bekämpas, på ett övergripande plan kan utgöra sådan tvingande hänsyn av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster. Av domstolens rättspraxis framgår tydligt att bekämpandet av brottslighet, genom att kontrollera de aktörer som bedriver verksamhet på detta område och styra om spelverksamheten till former som omfattas av en sådan kontroll, erkänns som ett mål som kan motivera inskränkningar av de grundläggande friheterna [29].

72. Som den italienska regeringen har anfört innebär genomförandet av ett koncessionssystem, vars principer domstolen har godkänt, för övrigt att det ingås ett koncessionsavtal med ömsesidigt bindande åtaganden mellan den myndighet som beviljar koncessionen och koncessionshavaren.

73. Under sådana omständigheter, och vilket även föreskrivs i olika nationella bestämmelser, är det i vissa situationer möjligt att utan ersättning upplåta vissa tillgångar när koncessionsavtalet löper ut.

74. Så är exempelvis fallet med de tillgångar som i fransk förvaltningsrätt kallas ”biens de retour” (returvaror) vid koncessioner för tillhandahållande av allmännyttiga tjänster. Det ska emellertid preciseras att dessa tillgångar, som anses nödvändiga för att utföra den allmännyttiga tjänsten, redan från början betraktas som förvaltningens egendom och således gratis återlämnas till denna, även om de har finansierats och realiserats av koncessionshavaren. Det ska likväl framhållas att den omständigheten att det rör sig om en returvara inte utesluter att det kan betalas en ersättning för den oavskrivna delen av tillgången [30].

75. Det ska även påpekas att, även om detta ”gratis” upplåtande är fullt ekonomiskt motiverat på grund av särskilt kostsamma infrastrukturer som inte kan bytas ut eller överlåtas, är ett sådant upplåtande svårare att tänka sig när det rör sig om tillgångar som det inte är särskilt svårt att förvärva eller realisera.

76. För det fall den hänskjutande domstolen kommer fram till att det mål som verkligen eftersträvas med den omtvistade åtgärden inte är fortsatt verksamhet och bekämpning av brottslighet, utan helt enkelt att maximera statens intäkter kan, vilket domstolen redan har fastslagit, enbart målet att öka intäkterna till statskassan således inte motivera en sådan inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster. [31] Det ankommer nämligen på de nationella domstolarna att bedöma huruvida den nationella lagstiftningen, mot bakgrund av dess konkreta tillämpning, verkligen svarar mot målsättningar som kan rättfärdiga den, och huruvida de inskränkningar som föreskrivs inte framstår som

28 — Se dom Costa och Cifone (C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

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

30 — För ett aktuellt exempel på vilka bestämmelser som dessa tillgångar omfattas av, se, bland annat, den dom som meddelades av Conseil d’État (Assemblée) den 21 december 2012, i mål nr 342788, Commune de Douai (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Se dom Dickinger och Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 55).

oproportionerliga i förhållande till dessa målsättningar [32]. Det ankommer i detta sammanhang på den medlemsstat som vill åberopa ett mål som motiverar en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster att förse den domstol som har att avgöra målet med alla uppgifter som kan göra det möjligt för denna domstol att kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen [33].

77. För det fall den hänskjutande domstolen däremot ansluter sig till att det föreligger ett berättigat intresse, såsom den italienska regeringen har anfört, ska den hänskjutande domstolen fortfarande kontrollera att den omtvistade skyldigheten att utan ersättning upplåta tillgångar uppfyller villkoren, att åtgärden ska vara nödvändig och proportionerlig, som följer av domstolens rättspraxis.

3. Huruvida den aktuella åtgärden är proportionerlig i förhållande till det påstådda målet av allmänintresse

78. Det ska framhållas att beslutet om hänskjutande ger få användbara upplysningar om villkoren för att genomföra och tillämpa den omtvistade åtgärden. Framför allt nämns varken vilka villkor som den vederlagsfria upplåtelsen ska uppfylla eller vilken karaktär befogenheten att besluta om en sådan åtgärd har (om den är skönsmässig eller inte).

79. Som jag kommer att återkomma till längre fram är dessa upplysningar dock relevanta och avgörande kriterier för prövningen av huruvida åtgärden är proportionerlig.

80. Detta krav har stor betydelse när frågor om tolkningen av unionsrätten rör ett område, såsom hasardspel, där det är utrett att det inte har skett någon harmonisering på unionsnivå och där medlemsstaterna fortsätter att ha ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. På ett sådant område är det de nationella myndigheterna i allmänhet, och den nationella domstolen i synnerhet, som är bäst lämpade att identifiera vilka berättigade mål som faktiskt eftersträvas och medlen för att nå dessa.

81. På grund av de få upplysningar som har lämnats beträffande på vilka villkor koncessionshavarna, i förekommande fall, omfattas av den omtvistade åtgärden, är det omöjligt för domstolen att ge ett klart och således användbart svar på den fråga som ställts.

82. I förevarande fall har den hänskjutande domstolen inskränkt sig till att ange att även om den skyldighet att utan ersättning upplåta nyttjanderätten till tillgångar som anges i artikel 25 i förslaget till avtal inte förefaller orimlig för det fall koncessionen förverkas eller återkallas, tycks detta däremot inte vara fallet för det fall skyldigheten endast knyts till koncessionens förfallodatum och inte till att koncessionshavaren har begått ett fel eller en försummelse.

83. Beslutet om hänskjutande innehåller dessutom inte någon precisering av vilken karaktär eller vilket värde de tillgångar har till vilka nyttjanderätten, enligt den omtvistade åtgärden, ska upplåtas utan ersättning.

84. Sådana preciseringar är enligt min mening avgörande för att kunna besvara den fråga som ställts. I avsaknad av tillräcklig information om den faktiska och rättsliga situationen i den aktuella medlemsstaten, som det ankommer på den nationella domstolen att tillhandahålla, kan domstolen endast göra allmänna konstateranden och är hänvisad till spekulationer, vilket inte är en önskvärd situation.

32 — Se dom Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, punkt 75) och dom Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133 punkt 58).

33 — Se dom Dickinger och Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

85. Trots avsaknaden av sådana preciseringar, och efter att ha erinrat om att det i vilket fall som helst ankommer på den nationella domstolen att definitivt fastställa huruvida den omtvistade åtgärden är nödvändig och proportionerlig, anser jag likväl att det är lämplig att, i den mån det låter sig göras, ge den hänskjutande domstolen vissa anvisningar om vilka kriterier den i förekommande fall ska ta hänsyn till vid sin prövning.

86. Jag inleder med frågan huruvida den omtvistade åtgärden är *ändamålsenlig*, och övergår därefter till frågan huruvida åtgärden är *proportionerlig*.

87. För det första föreligger det vissa tvivel om huruvida den omtvistade åtgärden är lämplig för att förverkliga det eller de mål som medlemsstaten har åberopat (prövning av ändamålsenligheten).

88. Även om det inte förefaller kunna uteslutas att den vederlagsfria upplåtelsen till ADM eller till en annan koncessionshavare av nyttjanderätten till materiella och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser i de – troligen sällsynta – fall där koncessionsavtalet plötsligt sägs upp på grund av förverkande eller återkallande kan vara lämpligt för att garantera att den aktuella tjänsten fortsätter att tillhandahållas, är detta inte nödvändigtvis fallet när koncessionsavtalet helt enkelt löper ut.

89. För att återgå till det nationella målet, framgår det tydligt av 2012 års lagdekret [se artikel 10.9 octies b] att de nya koncessionerna löper ut den 30 juni 2016. Under sådana förhållanden är det svårt att förstå kravet på kontinuitet i den tillåtna verksamheten med upptagande av vadhållningsinsatser, som tycks motivera den omtvistade vederlagsfria upplåtelsen, eftersom koncessionens förfallodatum är något som den behöriga nationella myndigheten mycket väl känner till.

90. Dessutom ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera att målet med kontinuitet i de tillåtna spelnätverkens verksamhet, med slutmålet att styra om efterfrågan på spel till lagliga former – såvitt detta mål har fastslagits – eftersträvas på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

91. På samma sätt framgår det av den omtvistade bestämmelsen att upplåtelsen utan ersättning av nyttjanderätten till de tillgångar som spelnätverket består av inte alls sker på ett systematiskt sätt, utan ”[p]å uttrycklig begäran från ADM”, vilket, eftersom närmare upplysningar inte ges, ger upphov till tvivel beträffande under exakt vilka omständigheter bestämmelsen ska tillämpas, och därmed den omtvistade åtgärdens ändamålsenlighet och transparens.

92. I detta avseende har den italienska regeringen i sitt skriftliga yttrande uppgett att den omtvistade åtgärden begränsas till att ge ADM en avtalsrättslig befogenhet, som inte på något sätt innebär en skyldighet att begära att tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser ska upplåtas utan ersättning och som, under alla omständigheter, inte får utövas godtyckligt. När den italienska regeringen tillfrågades om detta under förhandlingen uppgav den att den inte kunde lämna fler upplysningar om under vilka omständigheter ADM kan välja att vidta den omtvistade åtgärden, eftersom åtgärden aldrig har tillämpats.

93. Det ankommer även på den hänskjutande domstolen att kontrollera att den omtvistade åtgärden, såsom den italienska regeringen har gjort gällande, enbart är tänkt att användas i extrema och tydligt avgränsade situationer för att säkerställa att de mål uppnås som denna regering har åberopat. På samma sätt ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera att denna åtgärd verkligen genomförs på ett icke-diskriminerande, objektivt och öppet sätt.

94. För det andra ska den nationella domstolen, för det fall den kommer fram till slutsatsen att den omtvistade skyldigheten att utan ersättning upplåta tillgångar bidrar till att förverkliga de mål av allmänintresse som den italienska regeringen har åberopat och att skyldigheten har införts på ett icke-diskriminerande, objektivt och öppet sätt, ändå kontrollera att den omtvistade åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå det målet.

95. Inledningsvis ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida det påstådda syftet att kontinuiteten i upptagandet av vadhållningsinsatser mellan de koncessioner som beviljades år 2012, som en följd av 2012 års lagdekret, och de koncessioner som kommer att beviljas år 2016, inte kunde ha uppnåtts med hjälp av andra bestämmelser, särskilt med beaktande av att de sistnämnda koncessionernas förfallodatum var känt, såsom att vid en lämplig tidpunkt inleda ett nytt upphandlingsförfarande – och samtidigt skyndsamt tilldela nya koncessioner – eller, vilket förefaller ännu enklare och mer sannolikt, förnya de koncessioner som redan tilldelats. [34]

96. Därefter ankommer det på den hänskjutande domstolen att i varje enskilt fall ta hänsyn till värdet på de tillgångar som berörs av skyldigheten att utan ersättning upplåta tillgångar.

97. Såvitt det fastslås att detta värde, särskilt värdet på den datorutrustning som är avsedd för administration och upptagande av vadhållningsinsatser, är symboliskt, bland annat med hänsyn till det lägsta anbudspris på 11 000 euro som anbudsgivarna under alla omständigheter var tvungna att betala enligt artikel 10.9 octies c i 2012 års lagdekret, går det således att komma fram till att den omtvistade åtgärden är proportionerlig.

98. Den omständigheten att tillgångarna redan när koncessionen löper ut är helt eller delvis ”avskrivna”, vilket den italienska regeringen har anfört, innebär enligt min mening att två grundläggande aspekter förbises vid bedömningen av dessa tillgångar. För det första är den omtvistade åtgärden inte enbart tänkt att tillämpas när koncessionen löper ut, utan även när koncessionen sägs upp med tvång och i förtid. Även om det antas att de tillgångar som ska upplåtas utan ersättning är avskrivna innebär detta för det andra inte på något sätt att den aktuella koncessionshavaren inte lider någon ekonomisk skada, eftersom vederbörande förlorar möjligheten att sälja tillgångarna till marknadsvärde.

99. Dessutom kan det inte uteslutas att en tvångsöverlåtelse, men mot ekonomisk ersättning, kan utgöra en mindre restriktiv åtgärd än den åtgärd som de italienska myndigheterna är på väg att införa för att nå det åsyftade målet om att säkerställa kontinuiteten i upptagandet av vadhållningsinsatser.

100. Det är genom en samlad bedömning av alla dessa kriterier som den hänskjutande domstolen ska avgöra huruvida den åtgärd som är i fråga i det nationella målet är nödvändig och proportionerlig. [35]

IV – **Förslag till avgörande**

101. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar den hänskjutande domstolens fråga på följande sätt:

Artikel 49 FEUF och följande artiklar samt artikel 56 FEUF och följande artiklar ska tolkas så, att de kan utgöra hinder för en bestämmelse i ett förslag till koncessionsavtal i enlighet med tillämplig nationell rätt, enligt vilken en koncessionshavare förpliktas att upplåta nyttjanderätten till materiella

34 — I detta avseende ska det påpekas att de koncessioner som tilldelades 1999 (CONI), och som löpte ut den 30 juni 2012, förlängdes just för att garantera fortsatt verksamhet fram till juli 2013.

35 — Dom Digibet och Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

och immateriella tillgångar som utgör ett system för administration och upptagande av spelinsatser när koncessionshavarens verksamhet upphör på grund av att koncessionen löper ut eller till följd av beslut om förverkande eller återkallande.

För att utesluta att så är fallet ankommer det bland annat på den hänskjutande domstolen att kontrollera att denna skyldighet

— är motiverad av ett berättigat intresse, vilket innebär en ingående granskning av de skäl som den koncessionsgivande myndigheten har anfört till stöd för åtgärden,

— bidrar till att förverkliga det eftersträvade målet av berättigat intresse, vilket, om det är utrett att den koncessionsgivande myndigheten har kontinuiteten i det lagliga spelnätverket som mål, kräver att rätten kontrollerar att detta mål eftersträvas på ett konsekvent och icke-diskriminerande sätt, samt

— är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet av allmänintresse, det vill säga inte har införts på ett godtyckligt sätt och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet. Proportionalitetsprövningen innebär bland annat en prövning av marknadsvärdet på den utrustning som nämnda upplåtelse avser.