



Datum van inontvangstneming : 13/01/2015

Zaak C-375/14

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

6 augustus 2014

Verwijzende rechter:

Tribunale di Frosinone / Italië

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 juli 2014

Verzoekende partij:

Rosaria Laezza

Voorwerp van het hoofdgeding

Beroep in strafzaken strekkende tot nietigverklaring van de maatregel van conservatoir beslag op een deel van de informatica-apparatuur voor het ontvangen en het verzenden van sportweddenschappen, die is uitgevaardigd tegen verzoekster, die niet beschikte over de concessie en over de politievergunning die door de Italiaanse regeling zijn voorgeschreven voor het inzamelen van weddenschappen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid met het Unierecht, meer in het bijzonder met de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten, van een nationale bepaling op grond waarvan de houder van een concessie voor de organisatie van openbare kansspelen verplicht is om bij het verstrijken van die concessie aan de overheidsdienst die de concessies afgeeft, of aan de door die dienst aan te wijzen toekomstige concessiehouders het gebruik van de in zijn eigendom zijnde materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelnetwerk van het spel vormen, om niet over te dragen.

Artikel 267 VWEU

Prejudiciële vraag

Moeten de artikelen 49 e.v. en 56 e.v. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, tegen de achtergrond van de beginselen die zijn vervat in het arrest van het Hof van Justitie [gevoegde zaken C-72/10 en C-77/10] van 16 februari 2012, 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 zijnde materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelnetwerk van het spel vormen, in geval van 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?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Artikelen 49 en volgende VWEU

Artikelen 56 en volgende VWEU

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikelen 4, lid 1, en 4 bis, van wet nr. 401/1989, gelezen in samenhang met artikel 37 van wet nr. 388/2000 en artikel 88 van de Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza (gecoördineerde tekst van de wetten inzake openbare veiligheid, hierna: „TULPS”); krachtens die bepalingen is de uitoefening van de activiteit van openbare kansspelen en weddenschappen op sportevenementen en andere evenementen zonder over de bij wet voorgeschreven vergunningen of concessies te beschikken een strafbaar feit.

Artikel 10, lid 9 octies, van decreto legge nr. 16/2012, omgezet bij wet nr. 44/2012, dat, in afwachting van een hervorming van de materie van openbare kansspelen, inzonderheid op het gebied van weddenschappen (op sportevenementen en andere evenementen) een aanvang maakt met het op elkaar afstemmen van de einddata van concessies voor het verzamelen van weddenschappen, teneinde de nationale regels voor de selectie van exploitanten die deze weddenschappen voor rekening van de staat verzamelen, aan te passen aan de beginselen die het Hof van Justitie in zijn arrest van 16 februari 2012, Costa en Cifone, C-72/10 en C-77/10 (ECLI:EU:C:2012:80), heeft geformuleerd.

Op grond van dat artikel heeft de Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato [na een hervorming luidt de nieuwe naam: „Agenzia delle Dogane e dei Monopoli” (Agentschap voor douanerechten en monopolies); hierna: „ADM”] een aanbesteding (GU/S S145 31/07/12 242654-2012-IT) uitgeschreven voor de selectie van concessiehouders van dergelijke activiteiten, met de garantie dat exploitanten die dergelijke activiteiten al uitoefenen in een van de staten van de EER, over een vergunning beschikken van de staat waarin zij statutair gevestigd

zijn en voldoen aan de vereisten van goede naam, betrouwbaarheid en economische en financiële draagkracht, daaraan kunnen deelnemen. Die instantie heeft maximaal 2 000 concessies afgegeven met een looptijd tot en met 30 juni 2016 zonder te voorzien in een verplichte minimumafstand tussen de inzamelpunten, in territoriale maxima of in gunstigere voorwaarden voor bestaande concessiehouders. De basisprijs bedraagt 11 000 EUR per wedkantoor. De ADM heeft met die geselecteerde concessiehouders een overeenkomst gesloten, volgens het in de aanbesteding vermelde schema.

Artikel 25 van die overeenkomst luidt: „1. *Op uitdrukkelijk verzoek van de ADM en gedurende de in de overeenkomst vastgestelde periode rust op de concessiehouder in geval van 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 de verplichting tot overdracht om niet, aan de ADM of aan een andere door de ADM op basis van een aanbestedingsprocedure aan te duiden concessiehouder, van het gebruik van de in zijn eigendom zijnde materiële en immateriële goederen die het beheer- en inzamelnetwerk van het spel vormen en waarop derden geen rechten of aanspraken kunnen doen gelden, volgens de in de hierna volgende leden gestelde voorwaarden (...)* 3. *De overdracht – die plaatsvindt op tegenspraak tussen de ADM en de concessiehouder en waarbij specifieke verslagen worden opgesteld – vangt aan bij het begin van het semester dat voorafgaat aan het verstrijken van de looptijd van de overeenkomst, mits ook tijdens die periode de goede werking van het systeem niet in gevaar wordt gebracht (...). De kosten van de eventuele fysieke overdracht van de apparatuur, de installaties en alle andere bestanddelen van het telematicanetwerk komen ten laste van de concessiehouder”.*

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 5 juni 2014 is naar aanleiding van een door de Guardia di Finanza verrichte controle bij het door verzoekster beheerde kantoor, waar activiteiten van ontvangst en verzending van sportweddenschappen plaatsvinden, gebleken dat laatstgenoemde niet beschikte over de politievergunning die bij artikel 88 van de TULPS voor de uitoefening van dergelijke activiteiten is voorgeschreven. Verzoekster oefende dergelijke activiteiten onder meer uit voor rekening van een marktdeelnemer van een andere lidstaat, die evenmin over de daartoe in Italië verplicht gestelde vergunningen en concessies beschikte.
- 2 Volgens het Italiaanse recht is de organisatie van openbare kansspelen en weddenschappen zonder over de vereiste vergunningen en concessies te beschikken een strafbaar feit (artikelen 4, lid 1, en 4 bis van wet nr. 401/1989).
- 3 De Guardia di Finanza heeft dan ook onmiddellijk beslag gelegd op een deel van de informatica-apparatuur voor het ontvangen en het verzenden van

sportweddenschappen waarmee het kantoor was uitgerust. Dat conservatoir beslag is vervolgens bevestigd door de voor het vooronderzoek bevoegde rechter.

- 4 Verzoekster heeft bij de verwijzende rechter tegen die maatregel beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van de maatregel en, daaraanvolgend, tot teruggave van de goederen. Subsidiair heeft verzoekster verzocht dat het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing wordt verzocht omdat twijfel bestaat over de verenigbaarheid [met het Unierecht] van de nationale regeling van 2012 inzake aanbestedingen voor de afgifte van concessies voor het inzamelen van weddenschappen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 5 Verzoekster bevestigt dat zij niet over de nodige vergunningen en concessies beschikt omdat de buitenlandse marktdeelnemer voor wiens rekening zij als tussenpersoon optreedt bij het inzamelen en het verzenden van weddenschappen, niet heeft deelgenomen aan de aanbesteding voor de afgifte van de betrokken concessie, die is uitgeschreven voor de ADM overeenkomstig artikel 10, lid 9 octies, van decreto legge nr. 16/2012, omgezet bij wet nr. 44/2012 (GU/S S145 31/07/12 242654-2012-IT).
- 6 Meer in het bijzonder was de buitenlandse marktdeelnemer van mening dat genoemde aanbesteding onrechtmatig was omdat daarbij vereisten en voorwaarden waren ingevoerd die nadeliger waren dan die welke in het verleden waren gesteld. Hij is bij de Italiaanse bestuursrechter tegen de aanbesteding opgekomen. In het kader van dat bestuurlijk geding is het Hof van Justitie gevraagd uitspraak te doen over, enerzijds, de verenigbaarheid van die bepalingen met het recht van de Unie, voor zover zij bepalen dat de looptijd van de aan te besteden concessies korter is dan die van in het verleden verleende concessies, ingeval de aanbesteding is uitgeschreven om de gevolgen van de onrechtmatige uitsluiting van bepaalde marktdeelnemers van de aanbesteding ongedaan te maken, en, anderzijds, de vraag of de verkorte looptijd van de aan te besteden concessies vergeleken met de in het verleden verleende concessies kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak om het concessiestelsel te hervormen en de doelmatigheid ervan te vergroten door de einddata van de concessies op elkaar af te stemmen. Het betreft het verzoek om een prejudiciële beslissing dat bij arrest nr. 4199 door de Consiglio di Stato is ingediend en op 20 augustus 2013 is neergelegd (in behandeling bij het Hof van Justitie onder het zaaknummer C-463/13).
- 7 Verzoekster brengt voorts in herinnering dat ook de Corte di Cassazione penale in een strafzaak die gelijkenissen vertoont met de onderhavige zaak, aan het Hof van Justitie prejudiciële vragen heeft voorgelegd die vergelijkbaar zijn met die welke de Consiglio di Stato heeft voorgelegd betreffende de verkorte looptijd van de nieuwe aan te besteden concessies, en voorts de vraag of op concessiehouders aan

wie de opdracht in het kader van een dergelijke aanbesteding is gegund, een verplichting rust om aan de overheidsdienst die de concessies afgeeft (de ADM) of aan de door die dienst aan te wijzen toekomstige concessiehouders het gebruik van de in hun eigendom zijnde materiële en immateriële goederen om niet over te dragen. Het betreft het verzoek om een prejudiciële beslissing dat door de Corte di Cassazione penale bij beschikking van 5 februari 2014 is ingediend en op 3 april 2014 is neergelegd (in behandeling bij het Hof van Justitie onder het zaaknummer C-210/14).

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 De verwijzende rechter stelt dat volgens de rechtspraak in strafzaken de bestanddelen van het strafbaar feit bedoeld in de artikelen 4, lid 1, en 4 bis van wet nr. 401/1989 aanwezig zijn wanneer weddenschappen worden ingezameld door een exploitant die als tussenpersoon optreedt voor rekening van een buitenlandse bookmaker zonder dat voorafgaand een politievergunning is afgegeven of zonder dat wordt aangetoond dat de buitenlandse marktdeelnemer zelf niet de nodige vergunningen of concessies heeft kunnen verkrijgen omdat hij op onrechtmatige wijze van de betrokken aanbestedingen was uitgesloten.
- 9 Bijgevolg moet de verwijzende rechter, om ten gronde te beslissen over de beslagmaatregel waartegen bij hem is opgekomen, een einde maken aan de twijfel die bij verzoekster is gerezen over de verenigbaarheid van de aanbesteding bedoeld in artikel 10, lid 9 octies, van decreto legge nr. 16/2012, omgezet bij wet nr. 44/2012, met de artikelen 49 e.v. VWEU en 56 e.v. VWEU, zoals uitgelegd tegen de achtergrond van het arrest van het Hof in de zaak Costa en Cifone.
- 10 Om te beginnen brengt de verwijzende rechter in herinnering dat volgens de rechtspraak van de Unie de activiteit van een Italiaanse of buitenlandse exploitant, die weliswaar bevoegd is voor het inzamelen van weddenschappen in het buitenland, doch in Italië optreedt zonder te hebben verzocht om een concessie of om de in Italië vereiste andere politievergunningen, strafbaar kan worden gesteld. Met andere woorden, het Hof heeft verduidelijkt dat een regeling die het inzamelen van weddenschappen beperkt, niet onverenigbaar is met het Unierecht voor zover dergelijke beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, zoals bijvoorbeeld de bescherming van de consument, fraudebestrijding en het voorkomen dat burgers tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord, alsmede het voorkomen van de verstoring van de maatschappelijke orde in het algemeen. Die beperkingen dienen in elk geval evenredig te zijn met de door de staat nagestreefde doelstelling en dienen zonder discriminatie te worden toegepast.
- 11 Gelet op de beginselen die volgen uit de rechtspraak van het Hof kan volgens de verwijzende rechter de stelling van een marktdeelnemer van een andere lidstaat dat hij weddenschappen op sportevenementen op het Italiaanse grondgebied mag

inzamelen zonder zich aan enigerlei controle te onderwerpen, niet worden aanvaard.

- 12 Tegen die achtergrond stelt de verwijzende rechter enerzijds vast - en daarbij wijkt hij kennelijk gedeeltelijk af van het oordeel van de Corte di Cassazione penale in genoemde beschikking van 5 februari 2014, die bij wijze van verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie is ingediend – dat de bepalingen van de betrokken aanbestedingsregeling inzake de looptijd van de concessies niet onverenigbaar lijken te zijn met het gemeenschapsrecht. Die kortere looptijd wordt namelijk door twee doelstellingen gerechtvaardigd: de eerste doelstelling bestaat erin de bepalingen inzake openbare kansspelen te hervormen door een aanvang te maken met het op elkaar afstemmen van de einddata van concessies voor het inzamelen van weddenschappen en de tweede doelstelling bestaat erin de nationale regels voor de selectie van exploitanten die deze weddenschappen voor rekening van de Staat inzamelen, aan te passen aan de beginselen die het Hof van Justitie in het arrest Costa en Cifone heeft geformuleerd. De wijze waarop die aanpassing gebeurt, wordt uitsluitend door de nationale wetgever bepaald en kan niet ter discussie worden gesteld, mits zij niet onverenigbaar is met grondwettelijke beginselen. De keuze van de beperkingen in de tijd die ertoe strekken de looptijd van de concessies op elkaar af te stemmen, lijkt in dat verband niet onredelijk of discriminerend.
- 13 Anderzijds is de verwijzende rechter het eens met de inhoud van genoemde beschikking van de Corte di Cassazione penale van 5 februari 2014 wat betreft de vraag betreffende de vermoede onverenigbaarheid met het Unierecht van de verplichting die rust op de concessiehouders aan wie de opdracht is gegund in het kader van de aanbesteding bedoeld in de wettelijke regeling van 2012 en die is neergelegd in artikel 25 van de overeenkomst in bijlage bij de aankondiging van de aanbesteding. De bewoordingen van dat artikel zijn hierboven onder de titel „Aangevoerde bepalingen van nationaal recht” weergegeven.
- 14 Volgens de verwijzende rechter is een dergelijke bepaling, die geen gelijke kent in de wetgevende en bestuurlijke keuzes van de eraan voorafgaande jaren, en die zou kunnen beantwoorden aan een bestraffingslogica die niet onredelijk is wanneer het werkelijk gevallen van verval of intrekking van de concessie betreft, doch die bijzonder nadelig is in gevallen waarin die overdracht om niet verbonden is aan het loutere verstrijken van de looptijd van de concessie. Voorts bekritiseert de verwijzende rechter tevens de bepaling volgens welke de eventuele kosten van een dergelijke overdracht ten laste van de concessiehouder komen.
- 15 Aangezien het bij artikel 25 van de overeenkomst ingevoerde verschil in behandeling tussen de vorige en de nieuwe concessiehouders niet lijkt te zijn gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang op grond waarvan overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie en meer in het bijzonder het arrest Costa en Cifone mag worden afgeweken van de vrijheid van vestiging

en het vrij verrichten van diensten, verzoekt de verwijzende rechter het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de hierboven geformuleerde vraag.