



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

22. Januar 2015 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Art. 49 AEUV und 56 AEUV — Niederlassungsfreiheit — Freier Dienstleistungsverkehr — Glücksspiele — Nationale Regelung — Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen — Neue Ausschreibung — Verkürzung der Laufzeit der Konzessionen gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen — Beschränkung — Zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses — Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-463/13

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio di Stato (Italien) mit Entscheidung vom 2. Juli 2013, beim Gerichtshof eingegangen am 23. August 2013, in dem Verfahren

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

gegen

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

Beteiligte:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl

erlässt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Ilešič, des Richters A. Ó Caoimh, der Richterin C. Toader (Berichterstatterin) sowie der Richter E. Jarašiūnas und C. G. Fernlund,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 22. Oktober 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Stanley International Betting Ltd, vertreten durch D. Agnello, und M. Mura, avvocati,
- der Stanleybet Malta Ltd, vertreten durch F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova und D. Agnello, avvocati,
- der SNAI SpA, vertreten durch A. Fratini und F. Filpo, avvocati,
- der Lottomatica Scommese Srl, vertreten durch A. Vergerio di Cesana, C. Benelli und G. Fraccastoro, avvocati,
- der Sisal Match Point Spa, vertreten durch L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro und F. Vetrò, avvocati,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino, avvocato dello Stato, und I. Volpe, esperto,
- der belgischen Regierung, vertreten durch J.-C. Halleux und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck, advocaat,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes, als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Montaguti und H. Tserepa-Lacombe als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Stanley International Betting Ltd (im Folgenden: Stanley International Betting) und der Stanleybet Malta Ltd (im Folgenden: Stanleybet Malta) auf der einen und dem Ministero dell'Economia e delle Finanze und der Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato auf der anderen Seite über die Durchführung einer neuen Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen mit gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen kürzerer Laufzeit.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Die italienische Regelung sieht im Wesentlichen vor, dass die Teilnahme an der Veranstaltung von Glücksspielen einschließlich der Annahme von Wetten den Erhalt einer Konzession und einer polizeilichen Genehmigung voraussetzt.
- 4 Bis zur Änderung der Rechtsvorschriften im Laufe des Jahres 2002 durfte Wirtschaftsteilnehmern mit der Rechtsform von Kapitalgesellschaften, deren Anteile auf reglementierten Märkten gehandelt werden, keine Glücksspielkonzession erteilt werden. Diese Wirtschaftsteilnehmer waren daher von den im Laufe des Jahres 1999 durchgeführten Ausschreibungen zur Vergabe von Konzessionen ausgeschlossen. Die Rechtswidrigkeit dieses Ausschlusses im Hinblick auf die Art. 43 EG und 49 EG wurde insbesondere im Urteil Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133) festgestellt.
- 5 Durch das Decreto-legge Nr. 223 vom 4. Juli 2006 über Sofortmaßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufschwung und die Eindämmung und Begrenzung der öffentlichen Ausgaben sowie mit Maßnahmen im Bereich der Steuereinnahmen und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, umgewandelt durch das Gesetz Nr. 248 vom 4. August 2006 (GURI Nr. 18 vom 11. August 2006), wurde der italienische Glücksspielsektor reformiert, um ihn an die Anforderungen des Unionsrechts anzupassen.
- 6 Insbesondere auf das Urteil Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80) hin wurde der Glücksspielsektor durch das Decreto-legge Nr. 16 vom 2. März 2012 über Sofortmaßnahmen im Bereich der Steuervereinfachung, zur Verbesserung der Effizienz und der Stärkung der Kontrollfunktionen (GURI Nr. 52 vom 2. März 2012, S. 1), mit Änderungen umgewandelt in das Gesetz Nr. 44 vom 26. April 2012 (GURI Nr. 99 vom 28. April 2012, Supplemento ordinario Nr. 85, S. 1 ff., konsolidierter Text, S. 23 ff. im Folgenden: Decreto-legge Nr. 16), reformiert.
- 7 Art. 10 Abs. 9octies und 9novies des Decreto-legge Nr. 16 bestimmt:

„9 octies Im Rahmen einer Neuordnung der Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Glücksspiels, einschließlich jener im Bereich der Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse, sollen die Bestimmungen des vorliegenden Absatzes diese Neuordnung durch eine erste Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen für die Annahme der in Rede stehenden Wetten ablaufen, erleichtern, wobei der Notwendigkeit einer Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften über die Auswahl der Personen, die im Auftrag des Staates Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse annehmen, an die im Urteil [Costa und Cifone, EU:C:2012:80] aufgestellten Grundsätze Rechnung zu tragen ist. Daher führt die Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato angesichts des nahen Ablaufs einer Reihe von Konzessionen für die Annahme dieser Wetten sofort und jedenfalls bis zum 31. Juli 2012 eine Ausschreibung zur Auswahl von Betreibern durch, die solche Wetten unter Berücksichtigung wenigstens der folgenden Voraussetzungen annehmen:

- a) Möglichkeit zur Teilnahme für die Personen, die bereits die Tätigkeit der Annahme von Glücksspielen in einem der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, in dem sie ihren gesetzlichen und wirtschaftlichen Sitz haben, auf Grundlage einer gültigen und wirksamen, nach dem Recht dieses Staates erteilten Genehmigung ausüben und die auch die von der Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato vorgesehenen Voraussetzungen in Bezug auf die Unbedenklichkeit und die Zuverlässigkeit sowie die wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit erfüllen ...;
- b) Erteilung einer Höchstzahl von 2 000 Konzessionen, die zum 30. Juni 2016 ablaufen, für die Annahme, ausschließlich in einem physischen Netzwerk, von Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse bei Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher

Glücksspielerzeugnisse als ausschließliche Tätigkeit betreiben, ohne Beschränkung durch Mindestabstände zwischen ihnen oder zu anderen auf dem Gebiet der gleichen Wetten bereits tätigen Annahmestellen.

- c) als Preisbestandteil wird ein Auftragspreis von 11 000 Euro pro Niederlassung festgesetzt;
- d) Abschluss eines Konzessionsvertrags mit einem Inhalt, der mit jedem anderen aus dem Urteil [Costa und Cifone, EU:C:2012:80] folgenden Grundsatz sowie mit den nationalen Rechtsvorschriften im Bereich des öffentlichen Glücksspiels vereinbar ist;
- e) Möglichkeit zum Betrieb der Niederlassungen in jedem Ort oder in jeder Provinz, ohne Begrenzung der Anzahl in einem bestimmten geografischen Gebiet und ohne Vorzugsbedingungen für zur Annahme gleicher Wetten bereits zugelassene Konzessionäre oder solche Bedingungen, die sich als wie auch immer für diese günstig erweisen können;
- f) Kautionsleistung ...

9 novies Die Konzessionäre für die Annahme der in Abs. 9 octies genannten Wetten, die zum 30. Juni 2012 ablaufen, üben ihre Tätigkeit der Annahme bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verträge über die nach dem vorgenannten Absatz vergebenen Konzessionen aus ...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 8 Stanley International Betting und Stanleybet Malta strengten vor dem Consiglio di Stato (Staatsrat) ein Rechtsmittelverfahren an, in dem sie die Abänderung des Urteils Nr. 1884/2013 des Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Verwaltungsgericht von Latium) beehrten.
- 9 Gegenstand dieses Urteils war eine Ausschreibung für die Vergabe von 2 000 Konzessionen für die gemeinschaftliche Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen durch die Einrichtung und Verwaltung eines physischen Netzwerks von Spielhallen nach Art. 10 Abs. 9octies und 9novies des Decreto-legge Nr. 16 (im Folgenden: Ausschreibung).
- 10 Stanley International Betting, eine im Vereinigten Königreich eingetragene Gesellschaft, sowie ihre maltesische Tochtergesellschaft Stanleybet Malta sind in Italien durch als „Datenübertragungszentren“ (im Folgenden: CTD) bezeichnete Wirtschaftsteilnehmer vertreten, die in öffentlich zugänglichen Räumlichkeiten angesiedelt sind und deren Inhaber den Spielern eine Datenverbindung zur Verfügung stellen und die Daten der einzelnen Spiele an die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens weiterleiten.
- 11 Diese Tätigkeit wird in Italien über die Inhaber der CTD seit etwa 15 Jahren in der vertraglichen Form eines Auftrags ausgeübt, ohne dass eine Konzession oder eine polizeiliche Genehmigung vorgelegen hätte.
- 12 Da sich die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens von den vorhergehenden Ausschreibungen der Jahre 1999 und 2006 für ausgeschlossen hielten, beantragen sie die Nichtigkeitsklärung der neuen Ausschreibung, begründeten dies mit dem diskriminierenden Charakter und mit dem Widerspruch zu den Urteilen Placanica u. a. (EU:C:2007:133) sowie Costa und Cifone (EU:C:2012:80) und beehrten die Durchführung einer neuen Ausschreibung.
- 13 Sie rügten insbesondere die Einführung von Diskriminierungen im Hinblick auf die Laufzeit der neuen Konzessionen, da diese 40 Monate betrage und damit gegenüber der Laufzeit der früheren Konzessionen von neun bis zwölf Jahren erheblich kürzer sei, sowie im Hinblick auf den ausschließenden Charakter der Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse und das Verbot der Weitergabe von Konzessionen.

- 14 Sie machten insbesondere geltend, dass diese restriktiven Voraussetzungen ihnen keine sinnvolle Teilnahme an der Ausschreibung ermöglicht hätten, insbesondere im Hinblick auf die Sanktionen im Zusammenhang mit den Gründen für den Widerruf, die Aussetzung und den Entzug der Konzession, wie etwa der Verlust der Kautions im Fall des Entzugs und die unentgeltliche Abtretung der Nutzung der materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die bis zum Ablauf der Konzession ihr Netz der Spielverwaltung und -annahme bilden würden.
- 15 Sie sähen sich wegen des Rechtsstreits, in den die CTD, über die sie in Italien tätig würden, verwickelt seien, ernsthaft dem Risiko ausgesetzt, das ihr die eventuell erworbenen Konzessionen wieder entzogen oder widerrufen würden. Daher hätten sie sich vor die Wahl gestellt gesehen, entweder auf ihre Tätigkeit in Italien zu verzichten oder das Risiko zu tragen, dass ihnen die eventuell erworbenen Konzessionen wieder entzogen würden und die geleisteten Garantien verloren gingen.
- 16 Das Tribunale amministrativo regionale del Lazio wies die Klage als unzulässig ab, da die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens nicht an der Ausschreibung, deren Nichtigerklärung sie begeherten, teilgenommen hätten. Die Klägerinnen fochten daraufhin das Urteil vor dem Consiglio di Stato an.
- 17 Dieser vertritt die Auffassung, dass es den streitigen Bestimmungen, auch wenn sie betreffend die neuen Konzessionen strenger und detaillierter als die früheren seien, nicht an Klarheit mangle, dass sie alle Teilnehmer, einschließlich der bestehenden Konzessionäre, betreffen und auch auf schon bestehende Konzessionsverträge zur Anwendung kämen, so dass schwer nachvollziehbar sei, worin die den bestehenden Konzessionären angeblich aufrechterhaltene „vorteilhafte Position“ bestehe.
- 18 Darüber hinaus hätten etwa 120 weitere Teilnehmer an der in Rede stehenden Ausschreibung, einschließlich bedeutender ausländischer Konzerne, die bisher keine Konzessionäre seien und die über eine ähnliche operationelle Struktur wie die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens verfügten, dieses Ausschreibungsverfahren nicht beanstandet.
- 19 Ferner wiesen die neuen Konzessionen zwar eine kürzere Laufzeit auf als die früher erteilten, doch seien sie für den Konzessionsbewerber auch weniger belastend und in wirtschaftlicher Hinsicht weniger einschneidend.
- 20 Daher hält das vorlegende Gericht, wenn es auch meint, dass die Art. 49 AEUV und 56 AEUV den streitigen Bestimmungen des nationalen Rechts nicht entgegenstünden, gleichwohl für erforderlich, den Gerichtshof hierzu zu befragen.
- 21 Unter diesen Umständen hat der Consiglio di Stato beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
 1. Sind die Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV sowie die Grundsätze, die der Gerichtshof im Urteil Costa und Cifone (EU:C:2012:80) aufgestellt hat, dahin auszulegen, dass sie einer Ausschreibung von Konzessionen entgegenstehen, deren Laufzeit kürzer ist als bei früher erteilten Konzessionen, wenn die Ausschreibung mit dem Ziel durchgeführt worden ist, die Folgen des rechtswidrigen Ausschlusses bestimmter Wirtschaftsteilnehmer von Ausschreibungsverfahren zu beheben?
 2. Sind die Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV sowie die Grundsätze, die der Gerichtshof im Urteil Costa und Cifone (EU:C:2012:80) aufgestellt hat, dahin auszulegen, dass sie das Erfordernis einer Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, als angemessenen Rechtfertigungsgrund für die Verkürzung der Laufzeit der ausgeschriebenen Konzessionen gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen ausschließen?

Zu den Vorlagefragen

Zuständigkeit des Gerichtshofs

- 22 Die Lottomatica Scommese Srl macht im Wesentlichen geltend, der Gerichtshof sei nicht zuständig. In Anbetracht des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten sei es nicht Sache des Gerichtshofs, sich zu der Frage zu äußern, ob die Festlegung einer mehr oder weniger verkürzten Laufzeit der Konzessionen auf dem Gebiet der Glücksspiele mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar sei. Die Frage dieser Vereinbarkeit falle in die Zuständigkeit des nationalen Gerichts und nicht in jene des Gerichtshofs.
- 23 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass diese Gesellschaft nicht bestreitet, dass die in Rede stehenden italienischen Rechtsvorschriften mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar sein müssen. Die Frage nach der Tragweite der Art. 49 AEUV und 56 AEUV unterliegt daher der Würdigung durch den Gerichtshof, und das vorlegende Gericht ersucht ja gerade um eine Auslegung dieser Artikel, um bestimmen zu können, ob die Laufzeit dieser Konzessionen mit diesen vereinbar ist.
- 24 Mithin ist festzustellen, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der Vorlagefragen zuständig ist.

Zulässigkeit

- 25 Die italienische Regierung vertritt die Ansicht, dass das Vorabentscheidungsersuchen als unzulässig zurückzuweisen sei, da die Vorlageentscheidung den tatsächlichen Rahmen nicht hinreichend darlege, um dem Gerichtshof eine sachdienliche Antwort zu ermöglichen.
- 26 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof darf die Entscheidung über ein Ersuchen eines nationalen Gerichts nur dann verweigern, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn er nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil Melki und Abdeli, C-188/10 und C-189/10, EU:C:2010:363, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist eine dem nationalen Gericht dienliche Auslegung des Unionsrechts nur möglich, wenn dieses die Sach- und Rechtslage, in der sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen, auf denen diese Fragen beruhen, erläutert. Außerdem muss die Vorlageentscheidung die genauen Gründe angeben, aus denen dem nationalen Gericht die Auslegung des Gemeinschaftsrechts fraglich und die Vorlage einer Vorabentscheidungsfrage an den Gerichtshof erforderlich erscheint (Urteil Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 28 Der Vorlagebeschluss beschreibt aber den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen der Ausgangsrechtsstreitigkeiten hinreichend, und die Angaben des vorlegenden Gerichts ermöglichen es, die Tragweite der Vorlagefrage zu bestimmen.
- 29 Das Vorabentscheidungsersuchen ist daher zulässig.

Begründetheit

- 30 Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung im Bereich des Glücksspiels entgegenstehen, die aufgrund einer Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, die Durchführung einer neuen Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen mit gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzter Laufzeit vorsieht.
- 31 Zum einen ist zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, die eine gegenüber den alten Konzessionen kürzere Laufzeit der neuen vorsieht, mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Effektivität vereinbar ist.
- 32 In diesem Zusammenhang ist klarzustellen, dass der Gerichtshof im Urteil *Costa und Cifone* (EU:C:2012:80) zwar auch die Vereinbarkeit der italienischen Regelung mit dem Transparenzgebot und dem Grundsatz der Rechtssicherheit geprüft hat, dass eine solche Prüfung im vorliegenden Fall nicht mehr notwendig ist, da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen nach Angaben des vorlegenden Gerichts hinreichend klar sind und ihnen nicht mehr vorgeworfen werden kann, nicht klar, genau und eindeutig formuliert zu sein.
- 33 Zum anderen ist zu beurteilen, ob der von den nationalen Behörden zur Rechtfertigung der kürzeren Laufzeit der neuen Konzessionen angegebene Grund, nämlich die Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, eine mögliche Beschränkung der durch die Verträge gewährleisteten Freiheiten rechtfertigen kann.

Zur Wahrung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität

- 34 Im Ausgangsverfahren beantragen die Klägerinnen den Widerruf bestehender Konzessionen, die Nichtigerklärung der letzten Ausschreibung und die Durchführung einer neuen Ausschreibung auf diskriminierungsfreier Grundlage. Sie machten geltend, dass die italienischen Behörden nicht befugt gewesen seien, zwischen dem Widerruf bestehender Konzessionen mit anschließender Neuvergabe und der Ausschreibung einer angemessenen Anzahl neuer Konzessionen zu wählen und dass die getroffene Wahl jedenfalls gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität verstoße.
- 35 Jedoch können, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, sowohl der Widerruf und die Neuverteilung der alten Konzessionen als auch die Ausschreibung einer angemessenen Anzahl neuer Konzessionen geeignete Lösungen bieten. Beide Lösungen sind grundsätzlich geeignet, den rechtswidrigen Ausschluss bestimmter Wirtschaftsteilnehmer, jedenfalls für die Zukunft, zu beheben, indem sie es diesen ermöglichen, ihre Tätigkeit auf dem Markt unter den gleichen Voraussetzungen wie die bestehenden Betreiber auszuüben (Urteil *Costa und Cifone*, EU:C:2012:80, Rn. 52).
- 36 Daraus folgt, dass die nationalen Behörden aufgrund des den Mitgliedstaaten zustehenden Ermessens berechtigt sind, in einem Bereich, der, wie jener des Glücksspiels, nicht harmonisiert ist, zwischen diesen Lösungen zu wählen; dabei sind jedoch die von den Grundsätzen der Äquivalenz und der Effektivität gezogenen Grenzen zu beachten.
- 37 Es ist nämlich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Aufgabe des innerstaatlichen Rechts, Verfahrensmodalitäten vorzusehen, die den Schutz der den Wirtschaftsteilnehmern aus der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts erwachsenden Rechte gewährleisten, wobei diese Modalitäten jedoch nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als für entsprechende Sachverhalte innerstaatlicher Art (Äquivalenzgrundsatz) und die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung

verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren dürfen (Effektivitätsgrundsatz) (Urteile *Placanica* u. a., EU:C:2007:133, Rn. 63, sowie *Costa und Cifone*, EU:C:2012:80, Rn. 51).

- 38 Zudem muss ein System der Genehmigung von Glücksspielen, damit es dem Grundsatz der Gleichbehandlung und dem daraus folgenden Transparenzgebot genügt, auf objektiven, nichtdiskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ausübung des Ermessens durch die Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (Urteil *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 42).
- 39 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, verschafft bereits der Umstand, dass die bestehenden Betreiber einige Jahre früher als die rechtswidrig ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmer ihre Tätigkeit aufnehmen und sich auf dem Markt mit einer gewissen Bekanntheit und Stammkunden etablieren konnten, ihnen einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil. Ihnen gegenüber den neuen Konzessionären „zusätzliche“ Wettbewerbsvorteile einzuräumen, hat zur Folge, dass die Wirkungen des rechtswidrigen Ausschlusses dieser neuen Konzessionäre von der letzten Ausschreibung aufrechterhalten und verstärkt werden, und stellt damit eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung dar. Eine solche Maßnahme erschwert auch rechtswidrig von der letzten Ausschreibung ausgeschlossenen Wirtschaftsteilnehmern übermäßig die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte, so dass sie nicht dem Effektivitätsgrundsatz genügt (vgl. Urteil *Costa und Cifone*, EU:C:2012:80, Rn. 53).
- 40 Daraus folgt, dass das nationale Recht, damit es den Grundsätzen der Gleichbehandlung und der Effektivität entspricht, den bestehenden Betreibern gegenüber den neuen Konzessionären keine „zusätzlichen“ Wettbewerbsvorteile einräumen darf.
- 41 Was die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung anbelangt, ist festzustellen, dass es den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Bestimmungen nach Angaben des vorlegenden Gerichts nicht an Klarheit mangelt, dass sie alle Teilnehmer, einschließlich der bestehenden Konzessionäre, betreffen und auch auf die bereits bestehenden Konzessionen Anwendung finden, ohne den bestehenden Betreibern „zusätzliche“ Wettbewerbsvorteile einzuräumen. Diese Einschätzung wird zwar von den Klägerinnen des Ausgangsverfahrens nicht geteilt, doch ist insoweit daran zu erinnern, dass der Gerichtshof weder befugt ist, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens darüber zu entscheiden, wie nationale Vorschriften auszulegen sind noch darüber, ob ihre Auslegung durch das vorlegende Gericht richtig ist (vgl. u. a. Urteil *Angelidaki* u. a., C-378/07 bis C-380/07, EU:C:2009:250, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 42 Außerdem ist auch zu berücksichtigen, dass, wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ihre Tätigkeit in Italien durch CTD seit ungefähr 15 Jahren ausüben, wobei sie weder über eine Konzession noch über eine polizeiliche Genehmigung verfügen, so dass sie in Wirklichkeit nicht als „neue Marktteilnehmer“ zu betrachten sind.
- 43 Was den Grundsatz der Effektivität anbelangt, ist klarzustellen, dass, ebenfalls nach Ansicht des vorlegenden Gerichts, die neuen Konzessionen zwar eine kürzere Laufzeit als die früheren aufweisen, für den Konzessionsbewerber aber auch weniger belastend und in wirtschaftlicher Hinsicht weniger einschneidend sind.
- 44 Es wird daher deutlich, dass die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität im Ausgangsverfahren gewahrt wurden.

Zur Rechtfertigung einer Beschränkung der durch die Art. 49 AEUV und 56 AEUV gewährleisteten Freiheiten

- 45 Nach ständiger Rechtsprechung sind als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und/oder der Dienstleistungsfreiheit alle Maßnahmen zu verstehen, die die Ausübung der von den Art. 49 AEUV und 56 AEUV garantierten Freiheiten untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen (vgl. u. a. Urteil *Duomo Gpa u. a.*, C-357/10 bis C-359/10, EU:C:2012:283, Rn. 35 und 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 46 Daher stellt eine mitgliedstaatliche Regelung wie jene des Ausgangsverfahrens, die die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit vom Erhalt einer Konzession abhängig macht und mehrere Tatbestände des Konzessionsentzugs vorsieht, eine Beschränkung der durch die Art. 49 AEUV und 56 AEUV garantierten Freiheiten dar (vgl. Urteil *Costa und Cifone*, EU:C:2012:80, Rn. 70).
- 47 Zu prüfen ist allerdings, ob eine solche Beschränkung im Rahmen der Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die in den nach Art. 62 AEUV auch auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs anwendbaren Art. 51 AEUV und 52 AEUV ausdrücklich vorgesehen sind, zulässig oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (Urteil *Digibet und Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 48 So können nach ständiger Rechtsprechung Beschränkungen der Glückspieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein (Urteil *Digibet und Albers*, EU:C:2014:1756, Rn. 23 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 49 Des Weiteren hat der Gerichtshof hinsichtlich der italienischen Regelung der Glücksspiele festgestellt, dass das Ziel, Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, geeignet ist, sich aus dieser Regelung ergebende Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen (vgl. Urteil *Biasci u. a.*, C-660/11 und C-8/12, EU:C:2013:550, Rn. 23).
- 50 Soweit es sich im vorliegenden Fall um die Einordnung des von den nationalen Behörden zur Rechtfertigung der kürzeren Laufzeit der neuen Konzessionen angegebene Grundes, nämlich die Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, als ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses“ handelt, ist es richtig, dass nach ständiger Rechtsprechung Erwägungen rein administrativer Art es nicht rechtfertigen können, dass ein Mitgliedstaat von den Vorschriften des Unionsrechts abweicht. Dieser Grundsatz gilt erst recht, wenn die Abweichung darauf hinausläuft, die Ausübung einer der unionsrechtlichen Grundfreiheiten auszuschließen oder einzuschränken (vgl. Urteil *Arblade u. a.*, C-369/96 und C-376/96, EU:C:1999:575, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 51 Allerdings gehört der besondere Charakter der Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Union ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben, wobei für die Klärung der Frage, welche Ziele mit den nationalen Rechtsvorschriften tatsächlich verfolgt werden, im Rahmen einer Rechtssache, mit der der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV befasst worden ist, das vorliegende Gericht zuständig ist (Urteil *Digibet und Albers*, EU:C:2014:1756, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Aus diesem Grund, und in diesem speziellen Bereich, verfügen die staatlichen Stellen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und – sofern die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestehenden

Anforderungen im Übrigen erfüllt sind – ist es Sache jedes Mitgliedstaats, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wettstätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen (vgl. Urteil Digibet und Albers, EU:C:2014:1756, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 53 Daraus folgt, dass in diesem speziellen Zusammenhang die Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, dadurch, dass sie eine gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzte Laufzeit vorsieht, zu einer konsequenten Verfolgung legitimer Ziele, zur Verminderung der Gelegenheit zum Glücksspiel oder der Bekämpfung der mit den Glücksspielen in Zusammenhang stehenden Straftaten beitragen und auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen kann.
- 54 Sollte sich künftig herausstellen, dass die nationalen Behörden die Anzahl der erteilten Konzessionen beschränken oder eine strengere Kontrolle der Tätigkeiten im Bereich des Glücksspiels ausüben wollen, würden derartige Maßnahmen erleichtert, wenn alle Konzessionen für dieselbe Laufzeit erteilt würden und gleichzeitig endeten.
- 55 Nach alledem ist auf die vorgelegten Fragen zu antworten, dass die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die aufgrund einer Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, die Durchführung einer neuen Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen mit gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzter Laufzeit vorsieht, nicht entgegenstehen.

Kosten

- 56 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die aufgrund einer Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, die Durchführung einer neuen Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen mit gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzter Laufzeit vorsieht, nicht entgegenstehen.

Unterschriften