



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 7. April 2022¹

Verbundene Rechtssachen C-475/20 bis C-482/20

**Admiral Gaming Network Srl (C-475/20)
gegen**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidente del Consiglio dei Ministri,
IGT Lottery SpA, vormals Lottomatica Holding Srl,
Beteiligte:**

**Lottomatica Videolot Rete Spa,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
und**

**Cirsa Italia SpA (C-476/20),
Gamenet SpA (C-478/20),
NTS Network SpA (C-479/20),
Sisal Entertainment SpA (C-480/20),
Snaitech SpA., vormals Snai SpA (C-482/20)
gegen**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Beteiligte:**

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e
consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20 und C-482/20),
Se. Ma. di Francesco Senese (C-476/20, C-478/20 und C-479/20),
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI (C-476/20, C-478/20
und C-479/20),
Criga Soc. cons. arl (C-478/20),
NAZ Srl unipersonale, vormals Replay Srl (C-480/20),
Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-480/20 und C-482/20),
Giog Srl (C-482/20),
Codere Network SpA (C-482/20)
und
Codere Network SpA (C-477/20)
gegen**

¹ Originalsprache: Französisch.

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

Beteiligte:

**Hbg Connex SpA,
Nbg Srl,
Seven Beers,
Nologames Srl,
Marchionni Games Sas,
Elettrogiochi di Marchionni Sauro,
Mm Games Chioggia Srl,
Replay Srl,
Trevigiochi New Srl,
Luxor di Dong Feng,
Mm Games Srl,
Mm Games Mestre Srl,
Bellagio Srl,
Trilioner Srl,
Dubai Srl,**

**Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
und**

**Snaitech SpA, vormals Cogetech SpA (C-481/20)
gegen**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Se. Ma. di Francesco Senese,**

Beteiligte:

Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI

(Vorabentscheidungsersuchen des Consiglio di Stato [Staatsrat, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Niederlassungsfreiheit – Art. 49 AEUV –
Freier Dienstleistungsverkehr – Art. 56 AEUV – Beschränkungen – Glücksspiel –
Konzessionen für die Annahme von Wetteinsätzen – Nationale Vorschriften, die die den
Konzessionären zustehenden Vergütungen herabsetzen – Grundsatz des Vertrauensschutzes“

I. Einleitung

1. Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen sind vom Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Unternehmen, die in Italien Glücksspiele mittels Geldspielautomaten betreiben (im Folgenden: Konzessionäre), und der Agenzia delle dogane e

dei monopoli (Agentur für Zölle und staatliche Monopole, Italien) eingereicht worden und betreffen eine nationale Regelung, die die diesen Konzessionären zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel einmalig reduziert.

2. Mit seinen Fragen möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) oder der Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) einerseits und des Grundsatzes des Vertrauensschutzes andererseits darstellt. Für den Fall, dass dies zu bejahen ist, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine solche Beschränkung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen steht.

II. Rechtlicher Rahmen: italienisches Recht

3. Art. 14 des Gesetzes Nr. 23 vom 11. März 2014² bestimmt:

„(1) Die Regierung wird ermächtigt, durch die in Art. 1 genannten Gesetzesdekrete die geltenden Bestimmungen für öffentliche Glücksspiele neu zu ordnen, indem sie alle geltenden Vorschriften in einem Kodex der Glücksspielbestimmungen unbeschadet des auf dem Konzessions- und Genehmigungssystem beruhenden Organisationsmodells zusammenfasst, weil er zum Schutz des berechtigten Vertrauens, zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, zum Ausgleich zwischen den Interessen des Staates und den lokalen Interessen sowie den allgemeinen Interessen der öffentlichen Gesundheit, zur Verhinderung der Geldwäsche von Erträgen aus kriminellen Tätigkeiten sowie zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Abführung der auf Glücksspiele erhobenen Steuern unerlässlich ist.

(2) Die in Abs. 1 genannte Neuordnung erfolgt unter Beachtung der folgenden Grundsätze und Leitlinien:

...

g) Überprüfung der den Konzessionären und anderen Betreibern zustehenden Vergütungen und Provisionen nach dem Kriterium der Progression in Abhängigkeit vom Volumen der entgenommenen Spieleinsätze;

...“

4. Art. 1 Abs. 649 des Gesetzes Nr. 190 vom 23. Dezember 2014³ sieht vor:

„Zum Zweck der Beteiligung am Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und im Vorgriff auf eine umfassende Neuordnung der Vergütungen und Provisionen, die den Konzessionären und den anderen Wirtschaftsteilnehmern der Branche im Rahmen des Netzwerks für die Annahme von Spieleinsätzen für Rechnung des Staates gemäß Art. 14 Abs. 2 Buchst. g des [Ermächtigungsgesetzes] zustehen, werden die staatlichen Mittel, die den

² Legge n. 23 „Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita“ (Gesetz Nr. 23 zur Übertragung von Befugnissen an die Regierung mit Bestimmungen für ein gerechteres, transparenteres und wachstumsorientiertes Steuersystem) vom 11. März 2014 (GURI Nr. 59 vom 12. März 2014, im Folgenden: Ermächtigungsgesetz).

³ Legge n. 190 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)“ (Gesetz Nr. 190 vom 23. Dezember 2014 – Bestimmungen zur Bildung des jährlichen und mehrjährigen Haushaltes des Staates [Stabilitätsgesetz 2015]) (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 300 vom 29. Dezember 2014, im Folgenden: Stabilitätsgesetz 2015).

Konzessionären und den Personen, die entsprechend ihrer jeweiligen Befugnisse im Bereich der Verwaltung der Spiele und der Annahme der Einsätze mittels der in Art. 110 Abs. 6 des Testo unico des Königlichen Dekrets Nr. 773 vom 18. Juni 1931 genannten Automaten tätig sind, als Provision zur Verfügung gestellt werden, ab dem Jahr 2015 um einen Betrag von 500 Mio. Euro pro Jahr gekürzt. Daher gilt ab dem 1. Januar 2015:

- a) Der Gesamtbetrag der mittels der oben genannten Automaten angenommenen Einsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne wird von den Wirtschaftsteilnehmern der Branche an die Konzessionäre gezahlt. Die Konzessionäre teilen der Agentur für Zölle und staatliche Monopole die Namen der Wirtschaftsteilnehmer der Branche mit, die diese Zahlung nicht leisten, auch im Hinblick auf eine mögliche Anzeige bei der zuständigen Justizbehörde.
- b) Die Konzessionäre werden im Rahmen der Ausübung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben zusätzlich zu den üblichen Zahlungen an den Staat in Form von Steuern und anderen Abgaben, die sie nach geltendem Recht und auf der Grundlage der Konzessionsvereinbarungen schulden, jährlich zwischen April und Oktober eines jeden Jahres einen Betrag von 500 Mio. Euro zahlen, und zwar jeweils proportional zur Zahl der Automaten, die ihnen am 31. Dezember 2014 zugeordnet waren. Die Zahl der in Art. 110 Abs. 6 Buchst. a und b des Testo unico des Königlichen Dekrets Nr. 773 vom 18. Juni 1931 genannten Automaten, die jedem Konzessionär zugeordnet werden, sowie die Modalitäten, nach denen die Zahlung erfolgt, werden durch eine Entscheidung des Direktors der Agentur für Zölle und staatliche Monopole festgelegt, die nach Prüfung der Daten spätestens bis zum 15. Januar 2015 erlassen wird. Mit einer entsprechenden Entscheidung wird die Zahl der Automaten, die gemäß dem Vorstehenden festgelegt worden ist, ab 2016 nach regelmäßiger Überprüfung gegebenenfalls geändert.
- c) Die Konzessionäre teilen im Rahmen der Ausübung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben die verbleibenden Beträge, die für ihre Vergütungen und Provisionen zur Verfügung stehen, unter den anderen Wirtschaftsteilnehmern der Branche auf, indem sie die entsprechenden Verträge neu aushandeln und die geschuldeten Vergütungen und Provisionen ausschließlich im Hinblick auf den Abschluss der neu ausgehandelten Verträge zahlen.“

5. Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015 wurde durch das Dekret Nr. 388 vom 15. Januar 2015 umgesetzt⁴.

6. Art. 1 Abs. 920 des Gesetzes Nr. 208 vom 28. Dezember 2015⁵ hob diese Bestimmung auf, während Art. 1 Abs. 921 dieses Gesetzes bestimmte, dass die genannte Bestimmung „dahin auszulegen [ist], dass sich die jährliche Kürzung der staatlichen Mittel, die den Konzessionären und den Personen, die sich aufgrund ihrer jeweiligen Befugnisse mittels der in Art. 110 Abs. 6 des Testo unico des Königlichen Dekrets Nr. 773 vom 18. Juni 1931 genannten Automaten mit der Verwaltung von Glücksspielen und der Annahme von Spieleinsätzen befassen, als Provision zur Verfügung gestellt werden, für jeden Wirtschaftsteilnehmer der Branche im Verhältnis zu

⁴ Decreto direttoriale n. 388 dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) (Direktorialdekret Nr. 388 der autonomen Verwaltung der Staatsmonopole) vom 15. Januar 2015 (Prot. Nr. 4076 RU).

⁵ Legge n. 208 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)“ (Gesetz Nr. 208 vom 28. Dezember 2015 – Bestimmungen zur Bildung des jährlichen und mehrjährigen Haushaltes des Staates [Stabilitätsgesetz 2016]) (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 302 vom 30. Dezember 2015, im Folgenden: Stabilitätsgesetz 2016).

dem Anteil bemisst, mit dem er an der ausgeschütteten Provision auf der Grundlage der entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen unter Berücksichtigung ihrer Laufzeit im Jahr 2015 beteiligt ist“.

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

7. Durch Konzessionsvereinbarungen, die nach einer im Jahr 2011 veröffentlichten Ausschreibung im Laufe des Jahres 2013 geschlossen wurden, wurden die Konzessionäre mit der Verwaltung der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Automaten⁶ beauftragt. In dieser Ausschreibung wurden unter anderem die Modalitäten zur Bestimmung der Provision der Konzessionäre festgelegt.

8. Gemäß Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015, der die Kürzung der den Konzessionären zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel um einen Betrag von 500 Mio. Euro pro Jahr auf der Grundlage der Zahl der ihnen zugeordneten Automaten vorsah (im Folgenden: streitige Abgabe), nahm die Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Autonome Verwaltung der Staatsmonopole, Italien) mit dem Dekret Nr. 388 vom 15. Januar 2015 für das Jahr 2015 eine Schätzung der Zahl der jedem Konzessionär zugeordneten Automaten und eine Abrechnung der sich daraus ergebenden geschuldeten Beträge vor. Später wurde die streitige Abgabe durch Art. 1 Abs. 920 und 921 des Stabilitätsgesetzes 2016 auf das Jahr 2015 begrenzt und auf alle Wirtschaftsteilnehmer der Branche und nicht nur auf die Konzessionäre aufgeteilt.

9. Die Konzessionäre erhoben vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) Klage gegen die streitige Abgabe mit der Begründung, dass diese ihre Gewinnspanne erheblich reduziere und rechtswidrig sei, weil die Bestimmungen, die sie umsetze, gegen das Unionsrecht oder gegen italienische Verfassungsbestimmungen verstießen.

10. Nachdem das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) diese Klage mit Urteil vom 1. August 2019 abgewiesen hatte⁷, legten die Konzessionäre Rechtsmittel beim Consiglio di Stato (Staatsrat) ein, der in jedem der Ausgangsverfahren beschlossen hat, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen, die in allen Rechtssachen gleichlautend sind:

1. Ist die Einführung einer Regelung wie der in Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015, mit der Provisionen und Vergütungen nur gegenüber einer begrenzten und bestimmten Kategorie von Betreibern, nämlich nur gegenüber Glücksspielbetreibern, die Spielautomaten betreiben, und nicht gegenüber allen Betreibern des Glücksspielsektors, herabgesetzt werden, mit der Ausübung der Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV und mit der Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 56 AEUV vereinbar?

⁶ Genauer gesagt handelt es sich um Automaten, die als „Amusement with prize (AWP)“ und „Video Lottery Terminal (VLT)“ bezeichnet werden.

⁷ Im Laufe des Verfahrens hatte das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien) mit einer Frage zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015 befasst, woraufhin die Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof) die Sache nach dem Inkrafttreten des Stabilitätsgesetzes 2016, mit dem diese Bestimmung aufgehoben wurde, zur erneuten Prüfung der Relevanz dieser Frage an dieses Gericht zurückverwies. Daraufhin wies das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) die Klage ab und stellte im Wesentlichen fest, dass mit dem Inkrafttreten von Art. 1 Abs. 920 und 921 des Stabilitätsgesetzes 2016 alle in Betracht kommenden Rechtswidrigkeitsmängel der einschlägigen Bestimmungen beseitigt worden seien.

2. Ist die Einführung einer Regelung wie der zuvor genannten in Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015, mit der allein aus wirtschaftlichen Gründen die in einem Konzessionsvertrag zwischen einem Unternehmen und einer Verwaltung des Italienischen Staates vereinbarte Vergütung während seiner Laufzeit herabgesetzt wurde, mit dem unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar?

11. Der Gerichtshof hat beschlossen, diese Rechtssachen in Anbetracht ihres Zusammenhangs zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden und dem vorlegenden Gericht eine Frage zu stellen, um zu klären, ob diese Rechtssachen eine rein innerstaatliche Situation betreffen, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

12. Die Konzessionäre, die italienische Regierung und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. Diese Beteiligten haben auch in der mündlichen Verhandlung vom 27. Januar 2022 mündliche Ausführungen gemacht.

IV. Würdigung

A. Zuständigkeit des Gerichtshofs

13. Bevor ich die Vorlagefragen in der Sache prüfe, halte ich es für sachdienlich, jeden Zweifel an der Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die Vorlagefragen auszuräumen.

14. Obwohl die Konzessionäre allesamt italienische Unternehmen sind und sich die Sachverhalte der vorliegenden Rechtssachen auf den ersten Blick offenbar auf einen einzigen Mitgliedstaat, nämlich Italien, beschränken, genügt nämlich die Feststellung, dass einige dieser Unternehmen von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten kontrolliert werden⁸ und dass, wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, „umgekehrte“ Diskriminierungen nach italienischem Recht verboten sind⁹.

15. Ich bin daher der Auffassung, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen zuständig ist.

⁸ Darüber hinaus hat eine andere von der Abgabe betroffene Konzessionärin, nämlich die Global Starnet Ltd, die selbst ein ausländisches Unternehmen ist, gegen das Dekret Nr. 388 vom 15. Januar 2015 eine Klage erhoben, die zu einem späteren Vorabentscheidungsersuchen geführt hat (Rechtssache C-463/21), das bis zur Entscheidung in den vorliegenden verbundenen Rechtssachen ausgesetzt worden ist.

⁹ Hierzu weise ich darauf hin, dass sich der Gerichtshof wiederholt dafür zuständig erklärt hat, über Vorabentscheidungsersuchen zu entscheiden, die Vorschriften des Unionsrechts in Fällen betreffen, in denen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zwar nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, aber die genannten Vorschriften durch das nationale Recht aufgrund eines darin enthaltenen Verweises auf ihren Inhalt für anwendbar erklärt worden sind (vgl. Urteil vom 21. November 2019, Deutsche Post u. a., C-203/18 und C-374/18, EU:C:2019:999, Rn. 36 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Darüber hinaus stellt im vorliegenden Fall keine der Streitparteien die Zuständigkeit des Gerichtshofs oder die Zulässigkeit der Vorabentscheidungsfragen wirklich in Frage.

B. Erste Vorlagefrage

16. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 49 und 56 AEUV einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegenstehen, die die Vergütung einer einzigen Kategorie von Akteuren im Glücksspielsektor, nämlich der Betreiber von Spielen an Geldspielautomaten (Konzessionäre und Einzelbetreiber), für das Jahr 2015 um 500 Mio. Euro kürzt.

17. Das vorlegende Gericht ist zum einen der Ansicht, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung den Konzessionären rückwirkend eine wirtschaftliche Abgabe auferlegt habe, was mit einer Beschränkung der durch die Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten einhergehe, und bezweifelt zum anderen, dass diese Beschränkung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, weil sie offenbar ausschließlich auf Gründen beruhe, die im Zusammenhang mit der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen stünden.

18. Im Folgenden werde ich prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit bzw. des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt, die durch die Art. 49 und 56 AEUV garantiert werden (Abschnitt 1), und, wenn ja, die Voraussetzungen präzisieren, unter denen eine solche Beschränkung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein kann (Abschnitt 2), und zwar unter dem Gesichtspunkt des Vorliegens einer solchen Rechtfertigung (Abschnitt 2 Buchst. a) und der Verhältnismäßigkeit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung im Hinblick auf die verfolgten Ziele (Abschnitt 2 Buchst. b), bevor ich die erste Frage beantworte (Abschnitt 3).

1. Zum Vorliegen einer Beschränkung der durch die Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten

19. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit¹⁰ alle Maßnahmen zu verstehen, die die Ausübung der von den Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten untersagen, behindern oder weniger attraktiv machen¹¹.

20. Wie auch die Kommission ausführt, liegt es meines Erachtens im vorliegenden Fall auf der Hand, dass die Reduzierung der den Konzessionären zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel nach der Konzessionserteilung die Rentabilität der von den Konzessionären getätigten Investitionen beeinträchtigen und die Ausübung des Glücksspielgeschäfts für sie weniger attraktiv machen kann¹².

¹⁰ Ich weise am Rande darauf hin, dass Glücksspiele sowohl über eine feste Betriebsstätte als auch im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen veranstaltet werden können und dass es im vorliegenden Fall nicht erforderlich ist, zwischen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zu unterscheiden.

¹¹ Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹² Vgl. entsprechend Urteil vom 20. Dezember 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 36), und Schlussanträge des Generalanwalts Wahl in der Rechtssache Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, Nr. 38).

21. Außerdem wird diese Feststellung offenbar von keiner der Parteien der Ausgangsverfahren wirklich in Frage gestellt¹³. Hierzu macht insbesondere die italienische Regierung geltend, dass die streitige Abgabe nur minimale Auswirkungen auf die Konzessionäre gehabt habe, was allerdings nicht ausschließt, dass diese Abgabe eine Beschränkung der Grundfreiheiten darstellt¹⁴.

22. Ich bin daher der Auffassung, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eine Beschränkung der durch die Art. 49 und 56 AEUV garantierten Freiheiten darstellen kann.

2. Zum Vorliegen von Rechtfertigungsgründen für die Beschränkung

23. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gehört die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung dieses Bereichs durch die Union verfügen die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des ihnen am geeignetsten erscheinenden Niveaus des Schutzes der Verbraucher und der Sozialordnung über ein weites Ermessen. Es steht den Mitgliedstaaten daher frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Die von ihnen vorgesehenen Beschränkungen müssen jedoch den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen – insbesondere an ihre Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses und ihre Verhältnismäßigkeit – genügen¹⁵.

24. Daher ist für die Prüfung, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung gerechtfertigt werden kann, zum einen zu bestimmen, ob diese Regelung in Anbetracht ihrer Ziele zwingenden Gründen des Allgemeininteresses dient, und zum anderen, ob die einschlägigen Bestimmungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind.

a) Zum Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses

25. Zu den Zielen, die mit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung verfolgt werden, stelle ich fest, dass Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015 die streitige Abgabe zum einen „[z]um Zweck der Beteiligung am Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen“ und zum anderen „im Vorgriff auf eine umfassende Neuordnung der Vergütungen und Provisionen, die den Konzessionären und den anderen Wirtschaftsteilnehmern der Branche im Rahmen des Netzwerks für die Annahme von Spieleinsätzen für Rechnung des Staates gemäß [dem Ermächtigungsgesetz] zustehen“, eingeführt hat.

26. Was zum einen das Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen betrifft, weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, dass das Ziel, die Einnahmen der Staatskasse zu maximieren, für sich allein eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht rechtfertigen kann¹⁶. Folglich ist das erklärte Ziel der streitigen Abgabe, nämlich die

¹³ Ich weise darauf hin, dass sich die Diskussion zwischen den Parteien vor allem auf die Fragen bezog, ob es auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses beruhende Rechtfertigungen gab und ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung im Hinblick auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig war.

¹⁴ Nach ständiger Rechtsprechung unterliegt der Begriff der „Beschränkung“ der Grundfreiheiten nämlich keiner „De-minimis“-Regel (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 3. Dezember 2014, *De Clercq* u. a. (C-315/13, EU:C:2014:2408, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁵ Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 39 und 40 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁶ Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, *Berlington Hungary* u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, für sich allein keine gültige Rechtfertigung für die Beschränkung, die mit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung einhergeht.

27. Allerdings hat der Gerichtshof auch entschieden, dass der Umstand, dass eine Beschränkung von Glücksspieltätigkeiten als Nebenfolge auch dem Haushalt des betreffenden Mitgliedstaats zugutekommt, einer Rechtfertigung dieser Beschränkung nicht entgegensteht, sofern sie zunächst tatsächlich Ziele verfolgt, die sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses beziehen, was zu prüfen Sache des nationalen Gerichts ist¹⁷.

28. Hierzu hat die italienische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen und in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass sich die einschlägigen Bestimmungen über ihren Wortlaut hinaus in einen breiteren Kontext der Neuausrichtung des Glücksspielsektors eingefügt hätten. In diesem Zusammenhang habe die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung auch das Ziel verfolgt, die Rentabilität der Glücksspieltätigkeit zu verringern, um die Verbreitung illegaler Glücksspiele zu bekämpfen und die schwächsten Bevölkerungsgruppen vor den mit dem Glücksspiel verbundenen Auswirkungen, insbesondere vor der Gefahr der Spielsucht, zu schützen.

29. Sofern solche Ziele im vorliegenden Fall eine Rolle gespielt haben, können sie meines Erachtens auf den ersten Blick zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die geeignet sind, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit zu rechtfertigen.

30. Dies vorausgeschickt, ist es Sache des vorlegenden Gerichts, das in seinem Vorabentscheidungsersuchen das Vorliegen solcher Ziele nicht festgestellt hat, die mit der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung tatsächlich verfolgten Ziele festzustellen¹⁸ und insbesondere zu prüfen, ob diese Regelung neben dem erklärten Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auch die Ziele verfolgt, die Verbreitung illegaler Glücksspiele zu verhindern und die schwächsten Bevölkerungsgruppen vor der Gefahr der Spielsucht zu schützen.

31. Was zum anderen die in Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015 angesprochene Neuordnung der Vergütungen und Provisionen betrifft, stelle ich fest, dass Art. 14 des Ermächtigungsgesetzes tatsächlich vorsah, dass die Regierung ermächtigt wird, die geltenden Bestimmungen für Glücksspiele neu zu ordnen, einschließlich der Überprüfung der den Konzessionären und den anderen Wirtschaftsteilnehmern des Glücksspielsektors zustehenden Vergütungen und Provisionen „nach dem Kriterium der Progression in Abhängigkeit vom Volumen der entgegengenommenen Spieleinsätze“.

32. Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen scheint mir die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung das Ziel einer solchen allgemeinen Neuordnung aber nicht verfolgt zu haben. Wie aus dem Wortlaut von Art. 1 Abs. 649 des Stabilitätsgesetzes 2015 hervorgeht, wurde diese Regelung nämlich *im Vorgriff auf diese Neuordnung* und zum Zweck der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen (und nicht einer Neuordnung der Vergütungen und Provisionen) getroffen¹⁹. Außerdem wurde die streitige Abgabe nicht nach dem im Ermächtigungsgesetz vorgesehenen *Kriterium der Progression in*

¹⁷ Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, *Berlington Hungary* u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁸ Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, *Global Starnet* (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

¹⁹ Zudem erfasst diese Regelung nur einen Teil des Glücksspielsektors, nämlich den Bereich der Geldspielautomaten.

Abhängigkeit vom Volumen der entgegengenommenen Spieleinsätze festgelegt, sondern mit einem festen Betrag, der auf die Konzessionäre²⁰ nach Maßgabe der Zahl der von ihnen verwalteten Automaten, unabhängig von deren Rentabilität, umgelegt wurde²¹.

b) Zur Verhältnismäßigkeit der Beschränkung im Hinblick auf die verfolgten Ziele

33. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs müssen die von den Mitgliedstaaten auferlegten Beschränkungen geeignet sein, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung nur dann geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen²².

34. Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt²³.

35. Im vorliegenden Fall ist es Sache des vorlegenden Gerichts, auf der Grundlage der von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgelegten Angaben zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, soweit sie die Rentabilität der Glücksspieltätigkeit verringert, erforderlich ist, um die von der italienischen Regierung genannten zusätzlichen Ziele, nämlich die Verbreitung illegaler Spiele zu verhindern und die schwächsten Bevölkerungsgruppen vor der Gefahr der Spielsucht zu schützen, in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen²⁴, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist.

36. Zu diesem Zweck muss dieses Gericht eine Gesamtwürdigung der Umstände vornehmen, unter denen die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung erlassen und durchgeführt worden ist. Bei diesen Umständen darf meines Erachtens nicht außer Acht gelassen werden, dass diese Regelung zwar zeitlich begrenzt und partiell war, weil sie nur einen bestimmten, wenn auch sehr lukrativen Teilsektor des breiteren Glücksspielsektors betraf²⁵, aber keineswegs eine isolierte Maßnahme war, sondern sich in den größeren Rahmen einfügte, der durch das Stabilitätsgesetz 2015 vorgegeben wurde, und den Erlass mehrerer Maßnahmen, einschließlich solcher zur wirtschaftlichen Konsolidierung, in den unterschiedlichsten Bereichen betraf.

²⁰ Die streitige Abgabe wurde später durch Art. 1 Abs. 920 und 921 des Stabilitätsgesetzes 2016 auf alle Wirtschaftsteilnehmer der Branche umgelegt.

²¹ Unbeschadet der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Überprüfungen geht außerdem aus den Akten nicht hervor, dass diese Neuordnung in der Folgezeit vollzogen wurde.

²² Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, *Berlington Hungary* u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²³ Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, *Berlington Hungary* u. a. (C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁴ Vorausgesetzt, dass sie diese Ziele tatsächlich verfolgt, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist (siehe Nrn. 28 bis 30 der vorliegenden Schlussanträge).

²⁵ Diese Regelung galt nämlich nur für ein Jahr (2015) und betraf nur Glücksspiele mit Geldspielautomaten.

3. Antwort auf die erste Frage

37. Nach alledem schlage ich vor, auf die erste Frage zu antworten, dass eine nationale Regelung, die die staatlichen Mittel, die den Konzessionären von Glücksspielen mit Geldspielautomaten zur Verfügung gestellt werden, einmalig reduziert, eine Beschränkung der durch Art. 49 AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit oder des durch Art. 56 AEUV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs darstellt, soweit sie geeignet ist, die Ausübung der Glücksspieltätigkeit mit Geldspielautomaten weniger attraktiv zu machen.

38. Eine solche Beschränkung kann jedoch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern das nationale Gericht nach einer umfassenden Würdigung der Umstände des Erlasses und der Durchführung dieser Regelung zu dem Schluss kommt, dass mit ihr tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise Ziele des Allgemeininteresses wie z. B. die Verhinderung der Verbreitung illegaler Spiele oder der Schutz der schwächsten Bevölkerungsgruppen vor der Gefahr der Spielsucht verfolgt werden, wobei der bloße Umstand, dass eine Beschränkung der Glücksspieltätigkeiten dem Ziel der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen dienen soll, der Annahme nicht entgegensteht, dass mit dieser Beschränkung in erster Linie tatsächlich derartige Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden.

C. Zweite Vorlagefrage

39. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die aus ausschließlich wirtschaftlichen Gründen die in einer Konzessionsvereinbarung zwischen einem Unternehmen und der Verwaltung des betreffenden Mitgliedstaats vereinbarte Provision während der Laufzeit dieser Vereinbarung herabsetzt.

40. Das vorlegende Gericht bezweifelt, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung mit diesem Grundsatz vereinbar ist, weil sie sich auf bereits bestehende Konzessionsverhältnisse auswirke und als für einen umsichtigen und aufmerksamen Unternehmer unvorhersehbar erscheine²⁶.

41. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, von dem sich der Grundsatz des Vertrauensschutzes ableitet, u. a., dass Rechtsvorschriften – vor allem dann, wenn sie nachteilige Folgen für Einzelne und Unternehmen haben können – klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen voraussehbar sein müssen. Ein Wirtschaftsteilnehmer kann jedoch nicht auf das völlige Ausbleiben von Gesetzesänderungen vertrauen, sondern nur die Modalitäten der Durchführung einer solchen Änderung in Frage stellen²⁷.

42. Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs steht die Möglichkeit, sich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen, jedem Wirtschaftsteilnehmer offen, bei dem eine nationale Behörde begründete Erwartungen geweckt hat. Ist jedoch ein umsichtiger und

²⁶ Außerdem ist das vorlegende Gericht der Auffassung, dass der Ausnahmecharakter dieser Maßnahme die Notwendigkeit einer Antwort auf die Vorlagefrage nicht in Frage stelle, weil der Umfang der Maßnahme beträchtlich sei und der nationale Gesetzgeber eine neue, identische Maßnahme erlassen könnte.

²⁷ Vgl. Urteil vom 20. Dezember 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, Rn. 46 und 47). Insbesondere verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht, Gesetzesänderungen zu unterlassen, sondern erfordert vielmehr, dass der Gesetzgeber die besondere Situation der Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt und gegebenenfalls die Anwendung der neuen Rechtsvorschriften entsprechend anpasst (vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a., C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 79 und die dort angeführte Rechtsprechung).

besonnener Wirtschaftsteilnehmer in der Lage, den Erlass einer Maßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, so kann er sich im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen. Zudem sind die Wirtschaftsteilnehmer nicht berechtigt, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die nationalen Behörden im Rahmen ihres Ermessens ändern können²⁸.

43. Es ist allein Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar ist, weil der Gerichtshof, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 267 AEUV entscheidet, darauf beschränkt ist, dem vorlegenden Gericht alle unionsrechtlichen Auslegungshinweise zu geben, die es diesem ermöglichen können, die Frage der Vereinbarkeit zu beurteilen. Das vorlegende Gericht kann zu diesem Zweck alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigen, die u. a. aus Wortlaut, Zweck oder Aufbau der betreffenden Rechtsvorschriften hervorgehen²⁹.

44. Hierzu stelle ich zunächst fest, dass die Mitgliedstaaten, wie in Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt, über ein weites Ermessen in Bezug auf ihre Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele verfügen. Außerdem war der Glücksspielsektor in den letzten Jahren Gegenstand ständiger und vielfältiger Eingriffe des italienischen Gesetzgebers³⁰.

45. Ferner weise ich darauf hin, dass die Ausschreibung von 2011 zwar besondere Regeln für die Festlegung der Provision vorsah, die denjenigen Konzessionären zustand, denen die Konzessionen im Laufe des Jahres 2013 erteilt wurden, aber die im Rahmen des Konzessionssystem bestehende Vertragsbeziehung zwischen Wirtschaftsteilnehmern und öffentlichen Verwaltungen, wie die italienische Regierung geltend macht, durch einen „dynamischen Charakter“ gekennzeichnet ist, der durch Ziele des öffentlichen Interesses gerechtfertigte staatliche Eingriffe erlaubt, zumal wenn die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung – vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht – tatsächlich die Ziele verfolgte, die Verbreitung illegaler Glücksspiele zu bekämpfen und die schwächsten Bevölkerungsgruppen vor der Gefahr der Spielsucht zu schützen, wie ich dies in den Nrn. 28 bis 29 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe.

46. Schließlich sah das im Laufe des Jahres 2014 verabschiedete Ermächtigungsgesetz, wie die italienische Regierung geltend macht, eine Überprüfung der an die Konzessionäre und anderen Wirtschaftsteilnehmer zu zahlenden Vergütungen und Provisionen vor³¹.

²⁸ Vgl. Urteil vom 15. April 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) u. a. (C-798/18 und C-799/18, EU:C:2021:280, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²⁹ Vgl. u. a. Urteil vom 15. April 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) u. a. (C-798/18 und C-799/18, EU:C:2021:280, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³⁰ Diese zahlreichen Eingriffe des italienischen Gesetzgebers waren regelmäßig Gegenstand von Vorabentscheidungsersuchen der italienischen Gerichte (vgl. u. a. Urteile vom 21. Oktober 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, vom 6. November 2003, Gambelli u. a., C-243/01, EU:C:2003:597, vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, vom 16. Februar 2012, Costa und Cifone, C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80, vom 28. Januar 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, vom 20. Dezember 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, vom 19. Dezember 2018, Stanley International Betting und Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, und vom 2. September 2021, Sisal u. a., C-721/19 und C-722/19, EU:C:2021:672).

³¹ Obwohl dieses Gesetz die Überprüfung der in Rede stehenden Vergütungen und Provisionen nach dem Kriterium der Progression in Abhängigkeit vom Volumen der den Konzessionären geschuldeten Spieleinsätze vorsah und obwohl sich die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung, wie ich in den Nrn. 28 und 32 der vorliegenden Schlussanträge – vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht – festgestellt habe, nicht in den Rahmen einer solchen umfassenden Überprüfung einfügt, hatte der italienische Gesetzgeber gleichwohl die Absicht bekundet, erneut in den in Rede stehenden Sektor einzugreifen.

47. Daher stellte die streitige Abgabe, die den Konzessionären auferlegt wurde, zwar eine sehr kurzfristige Änderung der in den Konzessionsvereinbarungen festgelegten Bedingungen dar³². Allerdings folgt aus der evolutiven und *de facto* ungewissen Natur der Gesetzgebung im Bereich der Glücksspiele, dem zeitlich begrenzten Charakter dieser Abgabe und – vorbehaltlich der Prüfung durch das vorlegende Gericht – ihrer begrenzten Auswirkung auf die Rentabilität der von den Konzessionären getätigten Investitionen, dass der fragliche gesetzgeberische Eingriff meines Erachtens bei weitem nicht so außergewöhnlich oder unvorhersehbar war, dass er bei den Konzessionären ein berechtigtes Vertrauen darauf hätte wecken können, dass die in ihren Vereinbarungen vorgesehenen Bedingungen unverändert bleiben würden³³.

48. Im Ergebnis bin ich der Auffassung, dass es Sache des vorlegenden Gerichts ist, unter Berücksichtigung aller vorstehenden Gesichtspunkte sowie aller anderen relevanten Umstände der bei ihm anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu prüfen, ob die Konzessionäre als umsichtige und besonnene Wirtschaftsteilnehmer über ausreichende Anhaltspunkte verfügten, aufgrund deren sie damit rechnen konnten, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung eine Änderung erfahren würde, wie sie die streitige Abgabe darstellt.

49. Daher schlage ich vor, auf die zweite Frage zu antworten, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes einer nationalen Regelung, die die in einer Konzessionsvereinbarung über Glücksspiele mit Geldspielautomaten vereinbarte Provision für ein bestimmtes Jahr und um begrenzte Beträge herabsetzt, grundsätzlich nicht entgegensteht. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, im Rahmen einer konkreten Würdigung aller relevanten Umstände zu prüfen, ob dieser Grundsatz in den Ausgangsverfahren beachtet wurde.

V. Ergebnis

50. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) wie folgt zu antworten:

1. Eine nationale Regelung, die die staatlichen Mittel, die den Konzessionären von Glücksspielen mit Geldspielautomaten zur Verfügung gestellt werden, einmalig reduziert, stellt eine Beschränkung der durch Art. 49 AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit oder des durch Art. 56 AEUV garantierten freien Dienstleistungsverkehrs dar, soweit sie geeignet ist, die Ausübung der Glücksspieltätigkeit mit Geldspielautomaten weniger attraktiv zu machen.

Eine solche Beschränkung kann jedoch aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sofern das nationale Gericht nach einer umfassenden Würdigung der Umstände des Erlasses und der Durchführung dieser Regelung zu dem Schluss kommt, dass mit ihr tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise Ziele des Allgemeininteresses wie z. B. die Verhinderung der Verbreitung illegaler Spiele oder der Schutz der schwächsten Bevölkerungsgruppen vor der Gefahr der Spielsucht verfolgt werden, wobei der bloße Umstand, dass eine Beschränkung der Glücksspieltätigkeiten dem Ziel der Konsolidierung der

³² Insoweit weise ich darauf hin, dass ein Wirtschaftsteilnehmer, der kostspielige Investitionen getätigt hat, um einer vom Gesetzgeber zuvor erlassenen Regelung nachzukommen, grundsätzlich durch eine vorzeitige Aufhebung dieser Regelung erheblich in seinen Interessen beeinträchtigt sein kann, zumal wenn die Aufhebung plötzlich und unvorhersehbar erfolgt ist, ohne ihm die zur Anpassung an die neue Gesetzeslage nötige Zeit zu lassen (vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, Berlington Hungary u. a., C-98/14, EU:C:2015:386, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

³³ Diese Umstände verringern meiner Meinung nach auch die Notwendigkeit eines „Anpassungszeitraums“ im Sinne der in Fn. 32 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung.

öffentlichen Finanzen dienen soll, der Annahme nicht entgegensteht, dass mit dieser Beschränkung in erster Linie tatsächlich derartige Ziele in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werden.

2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes steht einer nationalen Regelung, die die in einer Konzessionsvereinbarung über Glücksspiele mit Geldspielautomaten vereinbarte Provision für ein bestimmtes Jahr und um begrenzte Beträge herabsetzt, grundsätzlich nicht entgegen. Es ist jedoch Sache des vorlegenden Gerichts, im Rahmen einer konkreten Würdigung aller relevanten Umstände zu prüfen, ob dieser Grundsatz in den Ausgangsverfahren beachtet wurde.