Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

12. September 2013*

„Niederlassungsfreiheit — Freier Dienstleistungsverkehr — Art. 43 EG und 49 EG — Glücksspiele — Annahme von Wetten — Genehmigungsvoraussetzungen — Erfordernis einer polizeilichen Genehmigung und einer Konzession — Nationale Regelung — Verbindliche Mindestabstände zwischen den Wettannahmestellen — Grenzüberschreitende Tätigkeiten, die mit den konzessionierten vergleichbar sind — Verbot — Gegenseitige Anerkennung von Glücksspiellizenzen“

In den verbundenen Rechtssachen C-660/11 und C-8/12

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italien) mit Entscheidungen vom 5. Dezember 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 27. Dezember 2011 und am 2. Januar 2012, in den Verfahren

Daniele Biasci,

Alessandro Pasquini,

Andrea Milianti,

Gabriele Maggini,

Elena Secenti,

Gabriele Livi

gegen

Ministero dell’Interno,

Questura di Livorno,

Beteiligte:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (C-660/11),

und

Cristian Rainone,

Orentino Viviani,

Miriam Befani

* Verfahrenssprache: Italienisch.

gegen

Ministero dell'Interno,

Questura di Prato,

Questura di Firenze,

Beteiligte:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta ltd. (C-8/12)

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

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

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 18. April 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Herren Biasci, Pasquini, Milianti und Maggini, von Frau Secenti, der Herren Livi, Rainone und Viviani sowie von Frau Befani, vertreten durch A. Dossena und F. Donati, avvocati,

— der SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, vertreten durch G. Viciconte, C. Sambaldi, A. Fratini und F. Filpo, avvocati,

— der Stanley International Betting Ltd, vertreten durch D. Agnello, A. Piccinini und M. Mura, avvocati,

— der Stanleybet Malta ltd., vertreten durch R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello und A. Piccinini, avvocati,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino, avvocato dello Stato, und A. Bizzarai, esperto,

— der belgischen Regierung, vertreten durch M. Jacobs und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck und R. Verbeke, advocaten,

— der maltesischen Regierung, vertreten durch A. Buhagiar als Bevollmächtigte im Beistand von G. Kimberley, avukat,

— der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes, A. P. Barros und A. Silva Coelho als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Traversa, D. Nardi und I. V. Rogalski als Bevollmächtigte,

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

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Art. 43 EG und 49 EG.

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zum einen der Herren Biasci, Pasquini, Milianti und Maggini sowie von Frau Secenti und Herrn Livi gegen das Ministero dell'Interno (Innenministerium) und die Questura di Livorno (Polizeipräsidium von Livorno) (Rechtssache C-660/11) und zum anderen der Herren Rainone und Viviani sowie von Frau Befani gegen das Ministero dell'Interno, die Questura di Prato (Polizeipräsidium von Prato) und die Questura di Firenze (Polizeipräsidium von Florenz) (Rechtssache C-8/12).

Rechtlicher Rahmen

3 Das italienische Recht sieht kurz gesagt vor, dass die Tätigkeiten des Sammelns und der Verwaltung von Wetten nur von Personen ausgeübt werden dürfen, die aufgrund einer Ausschreibung eine Konzession erlangt und eine polizeiliche Genehmigung erhalten haben. Ein Verstoß gegen diese Vorschriften ist strafbar.

Die Konzessionen

4 Bis zur Änderung der Rechtsvorschriften im Jahr 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 1999 durchgeführten Verfahren zur Vergabe von Konzessionen ausgeschlossen. Die Rechtswidrigkeit dieses Ausschlusses im Hinblick auf die Art. 43 EG und 49 EG wurde u. a. im Urteil vom 6. März 2007, Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891), festgestellt.

5 Durch das Decreto-legge Nr. 223 vom 4. Juli 2006, disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (Sofortmaßnahmen für den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufschwung und zur Eindämmung und Begrenzung der öffentlichen Ausgaben sowie mit Maßnahmen im Bereich der Steuereinnahmen und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung), umgewandelt in das Gesetz Nr. 248 vom 4. August 2006 (GURI Nr. 18 vom 11. August 2006) (im Folgenden: Dekret Bersani), wurde der italienische Glücksspielsektor reformiert, um ihn an die Anforderungen des Unionsrechts anzupassen.

6 Nach Art. 38 („Maßnahmen gegen illegales Spielen") Abs. 1 des Dekrets Bersani waren bis zum 31. Dezember 2006 eine Reihe von Vorschriften zu erlassen, „um der Ausbreitung des regelwidrigen und illegalen Spielens sowie der Steuerumgehung und -hinterziehung im Bereich des Spiels entgegenzuwirken und den Schutz des Spielers sicherzustellen".

7 In den Abs. 2 und 4 dieses Artikels sind die neuen Modalitäten des Vertriebs von Glücksspielen zum einen bei anderen Ereignissen als Pferderennen und zum anderen bei Pferderennen geregelt. Im Einzelnen:

— Es sind mindestens 7 000 neue Annahmestellen für Glücksspiele mit Bezug auf andere Ereignisse als Pferderennen und mindestens 10 000 neue Annahmestellen für Glücksspiele mit Bezug auf Pferderennen vorgesehen;

— die Höchstzahl der Annahmestellen je Gemeinde wird nach der Einwohnerzahl und unter Berücksichtigung der Annahmestellen, für die bereits nach der Ausschreibung von 1999 eine Konzession vergeben wurde, festgelegt;

— die neuen Annahmestellen müssen Mindestabstände zu den Annahmestellen, für die bereits nach der Ausschreibung von 1999 eine Konzession vergeben wurde, einhalten, und

— die Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Autonome Staatsmonopolverwaltung, im Folgenden: AAMS), die dem Ministero dell'Economia e delle Finanze untersteht, legt die „Modalitäten des Schutzes" der Inhaber von nach der Ausschreibung von 1999 vergebenen Konzessionen fest.

Polizeiliche Genehmigungen

8 Das Konzessionssystem steht in engem Zusammenhang mit einem System von polizeilichen Genehmigungen, das im Regio Decreto Nr. 733, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Königliches Dekret Nr. 773, Einheitliche Fassung von Gesetzen auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit), vom 18. Juni 1931 (GURI Nr. 146 vom 26. Juni 1931) in der Fassung des Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 (GURI Nr. 302 vom 29. Dezember 2000, Supplemento ordinario, im Folgenden: Regio Decreto) geregelt ist.

9 Gemäß Art. 88 dieses Regio Decreto kann eine polizeiliche Genehmigung, die eine Reihe von Überprüfungen in Bezug auf die persönlichen und beruflichen Eigenschaften des Antragstellers voraussetzt, im Glücksspielsektor ausschließlich Personen erteilt werden, die über eine Konzession verfügen. Die italienische Regelung sieht im Übrigen strafrechtliche Sanktionen vor, wonach das öffentliche Anbieten von Glücksspielen ohne Konzession oder ohne polizeiliche Genehmigung mit einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr geahndet werden kann.

Die Ausschreibungsverfahren nach dem Dekret Bersani

10 Das Dekret Bersani wurde durch Ausschreibungsverfahren durchgeführt, die die AAMS im Jahr 2006 eröffnete. Die Ausschreibungsunterlagen umfassten u. a. eine Leistungsbeschreibung mit acht Anhängen sowie das Muster für einen Vertrag zwischen der AAMS und dem Zuschlagsempfänger über die Konzession betreffend Glücksspiele mit Bezug auf andere Ereignisse als Pferderennen (im Folgenden: Mustervertrag).

11 Nach Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags muss die AAMS die Konzession entziehen, wenn der Konzessionär unmittelbar oder mittelbar auf italienischem Gebiet oder über Server, die sich außerhalb des Staatsgebiets befinden, Glücksspiele anbietet, die mit öffentlichen Glücksspielen oder anderen von der AAMS verwalteten Glücksspielen oder nach italienischem Recht verbotenen Glücksspielen vergleichbar sind.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

12 Die Kläger der Ausgangsverfahren sind Betreiber von „Datenübertragungszentren“ (im Folgenden: DÜZ) für Rechnung der Goldbet Sportwetten GmbH (im Folgenden: Goldbet), einer Gesellschaft österreichischen Rechts, die eine von der Regierung von Tirol ausgestellte Buchmacherkonzession besitzt.

13 Die Kläger der Ausgangsverfahren haben vor dem Tribunale amministrativo regionale per la Toscana vorgetragen, Goldbet sei eine Gesellschaft mit Sitz in Innsbruck (Österreich), die als Buchmacher tätig und weltweit in mehreren Ländern zugelassen sei und seitens der zuständigen Behörden im Hinblick auf den ordnungsgemäßen Ablauf dieser Tätigkeit streng kontrolliert werde.

14 Was den Zusammenhang zwischen ihnen und Goldbet angehe, würden die Wetten ausschließlich von dieser Gesellschaft organisiert. Goldbet behalte sich nach Erhalt des vom DÜZ übermittelten Wettangebots das Recht vor, die Wette nach eigenem Ermessen anzunehmen oder abzulehnen, während der DÜZ-Betreiber lediglich dafür sorge, den Wettteilnehmer mit dem ausländischen Buchmacher in Kontakt zu bringen. Das Dienstleistungsangebot bestehe demnach lediglich darin, den Wettteilnehmern die Verbindung und die Übertragung der Daten anzubieten, um dem Buchmacher zu helfen, die von einem Wettteilnehmer abgegebene Wette entgegenzunehmen.

15 Obwohl die Tätigkeit der Kläger ihrer Meinung nach nicht als Vermittlung von Wetten einzustufen ist, haben sie jeweils bei den zuständigen Behörden die Erteilung einer polizeilichen Genehmigung im Sinne von Art. 88 des Regio Decreto beantragt. Alle diese Anträge wurden mit der Begründung abgelehnt, Goldbet besitze in Italien nicht die von der AAMS ausgestellte Konzession, die nach Art. 88 des Regio Decreto für die Erteilung der fraglichen Genehmigung erforderlich sei.

16 Die Kläger der Ausgangsverfahren haben beim vorlegenden Gericht separate Klagen erhoben, um nach einer Aussetzung der Wirkungen der in Rede stehenden ablehnenden Bescheide deren Nichtigerklärung zu erwirken, wobei sie insbesondere einen Verstoß gegen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung unter Mitgliedstaaten geltend machen. Die italienische Rechtsordnung verstößt ihrer Ansicht nach dadurch gegen diesen Grundsatz, dass sie es Gesellschaften, die in anderen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß zugelassen seien, verwehre, außerhalb der Grenzen dieser Staaten zu operieren.

17 In vier dieser Rechtsstreitigkeiten, die zu der Rechtssache C-660/11 geführt haben, ist die SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA dem Rechtsstreit als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge des Beklagten, des Innenministeriums, in ihrer Eigenschaft als vom Staat für das Sammeln von Wetten und Tipps für öffentliche Glücksspiele konzessionierte Gesellschaft beigetreten, die auch Hightechtelematikdienstleistungen für das Sammeln und die Verwaltung von Pferdewetten, Sportwetten und Glücksspieltipps erbringt. Stanley International Betting Ltd und Stanleybet Malta ltd. sind in den Rechtsstreitigkeiten, die zu der Rechtssache C-8/12 geführt haben, dem Rechtsstreit ebenfalls als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Beklagten beigetreten.

18 Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass sich die Ausgangsverfahren in einen rechtlichen und tatsächlichen Rahmen einfügen, der weitgehend mit dem übereinstimmt, der zum Urteil vom 16. Februar 2012, Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10), geführt hat, und stellt daher dem Gerichtshof im Wesentlichen die gleichen Fragen wie die, die die Corte suprema di cassazione bereits in den Rechtssachen, die zum genannten Urteil geführt haben, aufgeworfen hatte und die die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung zum Schutz von Konzessionen, die vor der Änderung der Rechtsvorschriften erteilt wurden, mit dem Unionsrecht betrafen. Außerdem möchte das Gericht vom Gerichtshof wissen, ob das nach Art. 88 des Regio Decreto vorgesehene Verfahren für polizeiliche Genehmigungen und die Nichtanwendung der gegenseitigen Anerkennung von Konzessionen für Glücksspiele im italienischen Recht mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

19 Unter diesen Umständen hat das Tribunale amministrativo regionale per la Toscana das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen, dass sie einer mitgliedstaatlichen Regelung wie der italienischen nach Art. 88 des Regio Decreto und Art. 2 Abs. 2ter des Decreto-legge Nr. 40 vom 25. März 2010, umgewandelt in das Gesetz Nr. 73/2010, grundsätzlich entgegenstehen? Nach Art. 88 des Regio Decreto kann „nur Personen, die Inhaber einer Konzession oder Genehmigung sind, die ihnen von Ministerien oder anderen Stellen, die nach dem Gesetz zur Veranstaltung und Verwaltung von Wetten befugt sind, erteilt worden ist, und Personen, die vom Inhaber der Konzession oder der Genehmigung aufgrund eben dieser Konzession oder dieser Genehmigung beauftragt sind, die Erlaubnis für die Annahme von Wetten erteilt werden“, und nach Art. 2 Abs. 2ter des Decreto-legge Nr. 40 ist „Art. 88 des Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza nach dem Regio Decreto … dahin auszulegen, dass die darin vorgesehene Erlaubnis, wenn sie für einen Geschäftsbetrieb erteilt wurde, in dessen Rahmen öffentliche Spiele mit Geldgewinnen durchgeführt und gesammelt werden, erst dann wirksam wird, wenn dem Inhaber dieses Betriebs die entsprechende Konzession für die Durchführung und das Sammeln solcher Spiele vom Ministero dell’economia e delle finanze – Amministrazione autonoma die monopoli di Stato (AAMS) erteilt worden ist“.

2. Sind die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 38 Abs. 2 des Dekrets Bersani grundsätzlich entgegenstehen, wonach „Art. 1 Abs. 287 des Gesetzes Nr. 311 vom 30. Dezember 2004 [Haushaltsgesetz 2005] … durch den folgenden Artikel ersetzt [wird]:

   ‚287. Mit Verfügungen des Ministero dell’economia e delle finanze – (AAMS) - werden die neuen Modalitäten für den Vertrieb von Spielen mit Ausnahme der Pferderennwetten unter Beachtung der folgenden Kriterien festgelegt:

   a) Die Einbeziehung von Totalisatorwetten und Wetten zu festen Quoten auf der Grundlage anderer Ereignisse als Pferderennen, von Spieltipps auf der Grundlage von Sportereignissen, von den Totip genannten Spieltipps, von Pferdewetten nach Abs. 498 sowie von allen weiteren öffentlichen Spielen, die sich nicht auf Pferderennen beziehen, unter die Spiele auf der Grundlage anderer Ereignisse als Pferderennen;

   b) die Möglichkeit für Wirtschaftsteilnehmer, die die Tätigkeit des Sammelns von Wetten in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union ausüben, Wirtschaftsteilnehmer von Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelszone sowie Wirtschaftsteilnehmer anderer Staaten, sofern sie die von der Amministrazione autonoma dei monopoli festgelegten Anforderungen an die Zuverlässigkeit erfüllen, Spiele auf der Grundlage anderer Ereignisse als Pferderennen zu sammeln;

   c) die Durchführung des Sammelns durch Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Haupttätigkeit betreiben, und durch Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Nebentätigkeit betreiben; den Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Haupttätigkeit betreiben, kann das Anbieten einiger Arten von Wetten ausschließlich vorbehalten werden;

   d) die Einrichtung von mindestens 7 000 neuen Annahmestellen, von denen mindestens 30 % die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Haupttätigkeit betreiben;

   e) die Festlegung der Höchstzahl der Annahmestellen je Gemeinde im Verhältnis zur Einwohnerzahl und unter Berücksichtigung bereits bestehender Annahmestellen;

f) die Festlegung des Orts der Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Haupttätigkeit betreiben, in einer Mindestentfernung von 800 Metern zu bereits bestehenden Annahmestellen in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern und in einer Mindestentfernung von 1 600 Metern zu bereits bestehenden Annahmestellen in Gemeinden mit weniger als 200 000 Einwohnern;

g) die Festlegung des Orts der Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Nebentätigkeit betreiben, in einer Mindestentfernung von 400 Metern zu bereits bestehenden Annahmestellen in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern und in einer Mindestentfernung von 800 Metern zu bereits bestehenden Annahmestellen in Gemeinden mit weniger als 200 000 Einwohnern, unbeschadet der Annahmestellen, in denen am 30. Juni 2006 Spieltipps auf der Grundlage von Sportereignissen gesammelt wurden;

h) die Vergabe der Annahmestellen nach Durchführung eines oder mehrerer Verfahren, die allen Wirtschaftsteilnehmern offenstehen und deren Richtwert nicht weniger als 25 000 Euro für eine Annahmestelle, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Haupttätigkeit betreibt, betragen darf und nicht weniger als 7 500 Euro für eine Annahmestelle, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als Nebentätigkeit betreibt;

i) die Möglichkeit, nach Zahlung einer Vergütung von mindestens 200 000 Euro Distanzspiele einschließlich Geschicklichkeitsspiele mit Geldgewinnen zu sammeln;

…

l) die Festlegung der Modalitäten des Schutzes der Inhaber einer Konzession für das Sammeln von Wetten zu festen Sätzen auf der Grundlage anderer Ereignisse als Pferderennen, geregelt durch die Verordnung gemäß dem Dekret Nr. 111 des Ministers für Wirtschaft und Finanzen vom 1. März 2006.‘“

Die Frage nach der Vereinbarkeit von Art. 38 Abs. 2 des Dekrets Bersani mit den genannten gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen betrifft ausschließlich die Teile dieser Bestimmung, die Folgendes vorsehen: a) Konzessionen, die vor der Änderung der Rechtsvorschriften erteilt wurden, allgemein zu schützen; b) die Verpflichtung, neue Annahmestellen nur in einer bestimmten Entfernung von den bereits bestehenden zu errichten, was die Aufrechterhaltung bereits bestehender Geschäftspositionen zur Folge haben könnte. Die Frage betrifft außerdem die von der AAMS vorgetragene allgemeine Auslegung von Art. 38 Abs. 2 des Dekrets Bersani, wonach für den Fall der unmittelbaren oder mittelbaren grenzüberschreitenden Ausübung vergleichbarer Tätigkeiten die bereits genannte Verfallsklausel in die Konzessionsvereinbarungen (Art. 23 Abs. 3) eingefügt wurde.

3. Falls die Frage bejaht wird, d. h., wenn die in den vorhergehenden Randnummern angeführten nationalen Vorschriften für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erachtet werden, ist Art. 49 EG dann dahin auszulegen, dass im Fall einer Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs aus Gründen des Allgemeininteresses vorab zu prüfen ist, ob diesem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Vorschriften, Kontrollen und Überprüfungen, denen der Dienstleister im Niederlassungsstaat unterworfen ist, hinreichend Rechnung getragen wurde?

4. Muss das vorlegende Gericht, falls die vorstehende Frage bejaht wird, bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit einer derartigen Beschränkung berücksichtigen, dass die im Staat der Niederlassung des Dienstleistungserbringers anzuwendenden Vorschriften Kontrollen gleicher oder sogar höherer Intensität vorsehen als im Staat, in dem die Dienstleistungen erbracht werden?

Zu den Vorlagefragen

Erste Frage

20 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die Gesellschaften, die Tätigkeiten im Zusammenhang mit Glücksspielen ausüben wollen, die Verpflichtung auferlegen, eine polizeiliche Genehmigung einzuholen, und zwar zusätzlich zu einer staatlichen Konzession zur Ausübung derartiger Tätigkeiten, und die insbesondere die Erteilung einer derartigen Genehmigung auf Antragsteller beschränkt, die bereits über eine derartige Konzession verfügen.

21 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass die in den Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung, die die Ausübung von Tätigkeiten im Glücksspielsektor ohne eine vom Staat erteilte Konzession oder polizeiliche Genehmigung unter Strafandrohung verbietet, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt (Urteil Placanica u. a., Randnr. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 Derartige Beschränkungen können jedoch aufgrund der Ausnahmeregelungen, die in den Art. 45 EG und 46 EG ausdrücklich vorgesehen sind und gemäß Art. 55 EG auch im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs gelten, zulässig oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein (Urteil vom 24. Januar 2013, Stanleybet International u. a., C-186/11 und C-209/11, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Hinsichtlich der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass schon das Ziel, Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, geeignet ist, sich aus dieser Regelung ergebende Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen, sofern diese Beschränkungen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen und die hierzu eingesetzten Mittel kohärent und systematisch sind (vgl. in diesem Sinne Urteile Placanica u. a., Randnrn. 52 bis 55, sowie Costa und Cifone, Randnrn. 61 bis 63).

24 Ein Konzessionssystem kann gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein wirksamer Mechanismus sein, um die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel zu kontrollieren, der Ausnutzung dieser Tätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen (vgl. Urteil Placanica u. a., Randnr. 57).

25 Es obliegt jedoch dem vorlegenden Gericht, zu prüfen, ob das durch die nationale Regelung festgelegte Konzessionssystem, soweit es die Anzahl der im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer begrenzt, tatsächlich dem Ziel entspricht, der Ausnutzung von Tätigkeiten in diesem Sektor zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen. Ferner muss es prüfen, ob diese Beschränkungen die Voraussetzungen erfüllen, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit ergeben (vgl. Urteil Placanica u. a., Randnr. 58).

26 Zu dem Erfordernis einer polizeilichen Genehmigung, wonach die in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer und deren Räumlichkeiten einer vorherigen Kontrolle und einer fortwährenden Überwachung unterzogen werden, hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass es eindeutig dem Ziel dient, eine Einbeziehung dieser Wirtschaftsteilnehmer in kriminelle oder betrügerische Tätigkeiten zu unterbinden, und im Hinblick auf dieses Ziel als eine ohne Weiteres verhältnismäßige Maßnahme erscheint (vgl. in diesem Sinne Urteil Placanica u. a., Randnr. 65).

27 Dass ein Wirtschaftsteilnehmer sowohl über eine Konzession als auch über eine polizeiliche Genehmigung verfügen muss, um Zugang zum fraglichen Markt zu erhalten, ist somit für sich genommen im Hinblick auf das vom nationalen Gesetzgeber angestrebte Ziel, Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, nicht unverhältnismäßig.

28 Da jedoch die polizeilichen Genehmigungen lediglich Inhabern einer Konzession erteilt werden, haften Mängel im Rahmen des Verfahrens zur Konzessionsvergabe auch dem Verfahren zur Gewährung einer polizeilichen Genehmigung an. Das Fehlen einer polizeilichen Genehmigung kann daher Personen, die sich eine solche nicht haben beschaffen können, weil ihre Erteilung den Besitz einer Konzession voraussetzt, von deren Erhalt sie unter Verstoß gegen das Unionsrecht ausgeschlossen wurden, nicht zum Vorwurf gemacht werden (vgl. Urteil Placanica u. a., Randnr. 67).

29 Demzufolge ist auf die erste Frage zu antworten, dass die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die Gesellschaften, die im Glücksspielsektor tätig werden wollen, für die Ausübung derartiger Tätigkeiten neben einer staatlichen Konzession die Einholung einer polizeilichen Genehmigung vorschreibt und insbesondere die Erteilung einer solchen Genehmigung auf Antragsteller beschränkt, die bereits über eine derartige Konzession verfügen.

Zweite Frage

30 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung wie Art. 38 Abs. 2 des Dekrets Bersani und Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags entgegenstehen, die zum einen die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen u. a. durch die Festlegung von Mindestabständen zwischen den Einrichtungen der neuen Konzessionäre und denen der bestehenden Betreiber schützt und zum anderen den Entzug der Konzession für die Tätigkeiten des Sammelns und der Verwaltung von Wetten für den Fall vorsieht, dass der Konzessionär unmittelbar oder mittelbar grenzüberschreitenden Wetttätigkeiten nachgeht, die mit den von der AAMS verwalteten Glücksspielen oder nach innerstaatlichem Recht verbotenen Glücksspielen vergleichbar sind.

31 Diese Frage stimmt inhaltlich im Wesentlichen mit den Fragen überein, über die der Gerichtshof bereits im Urteil Costa und Cifone entschieden hat.

32 Was den ersten Teil dieser Frage angeht, hat der Gerichtshof in Randnr. 66 des letztgenannten Urteils festgestellt, dass die Art. 43 EG und 49 EG sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität dahin auszulegen sind, dass sie es einem Mitgliedstaat, der unionsrechtswidrig eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern von der Vergabe von Konzessionen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgeschlossen hat und diesen Verstoß durch Ausschreibung einer großen Zahl von neuen Konzessionen beheben will, verbieten, die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen u. a. durch das Vorschreiben von Mindestabständen zwischen den Einrichtungen der neuen Konzessionäre und denen der bestehenden Betreiber zu schützen.

33 Hinsichtlich des zweiten Teils derselben Frage zu Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags hat der Gerichtshof in den Randnrn. 89 und 90 des genannten Urteils festgestellt, dass dieser Artikel nicht klar, genau und eindeutig formuliert ist und dass unter diesen Umständen einem Wirtschaftsteilnehmer nicht vorgeworfen werden kann, auf eine Bewerbung um eine Konzession angesichts fehlender Rechtssicherheit verzichtet zu haben, solange hinsichtlich der Vereinbarkeit seiner Arbeitsweise mit den Bestimmungen des bei der Vergabe der Konzession zu unterzeichnenden Vertrags Unklarheit bestand.

34 Die Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof sind sich allerdings uneins darüber, ob der im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sachverhalt mit dem vergleichbar ist, der dem genannten Urteil zugrunde lag, und insbesondere, ob Goldbet und die Kläger des Ausgangsverfahrens von den nationalen Vorschriften, die nach den Feststellungen des Gerichtshofs mit dem Unionsrecht unvereinbar sind, berührt wurden.

35 Der Gerichtshof hat zwar bereits darauf hingewiesen, dass sich die Situation des Betreibers eines mit Goldbet verbundenen DÜZ in einen rechtlichen und tatsächlichen Rahmen einfügt, der im Wesentlichen mit dem übereinstimmt, der zum Urteil Costa und Cifone geführt hat (Beschluss vom 16. Februar 2012, Pulignani u. a., C-413/10, Randnr. 3), doch hat er sich in diesem Zusammenhang auf eine Feststellung des Gerichts gestützt, das in der Rechtssache, in der dieser Beschluss erging, die Vorlagefragen gestellt hatte. In den vorliegenden Rechtssachen ist es daher Sache des vorlegenden Gerichts, den Sachverhalt und die Konsequenzen zu beurteilen, die sich für diesen aus dem Urteil Costa und Cifone ergeben.

36 Sollte das vorlegende Gericht feststellen, dass Goldbet im vorliegenden Fall vor dem Entzug ihrer Rechte an Konzessionsvergabeverfahren teilgenommen hat und dass ihr über eine kontrollierte Gesellschaft italienischen Rechts Konzessionen gewährt wurden, muss es prüfen, ob Goldbet demzufolge als den bestehenden Betreibern zugehörig anzusehen ist, die durch die Regeln über die zwischen den Wettannahmestellen einzuhaltenden Mindestabstände, die lediglich Niederlassungen von neuen Konzessionären beeinträchtigen, in Wirklichkeit begünstigt werden. Sollte es jedoch zu dem Ergebnis kommen, dass Goldbet nicht an Konzessionsvergabeverfahren teilgenommen hat, muss es insbesondere prüfen, ob dieser Betreiber aufgrund der sich aus Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags ergebenden fehlenden Rechtssicherheit darauf verzichtet hat, sich um eine Konzession zu bewerben.

37 Falls das Gericht feststellt, dass Goldbet ihre Rechte aufgrund dieses Artikels verloren hat, muss es darüber hinaus prüfen, ob dieser Verlust eingetreten ist, weil Goldbet nichtgenehmigte Spiele angeboten hat, oder allein aufgrund der Tatsache, dass sie grenzüberschreitende Tätigkeiten ausübt. Im letztgenannten Fall ist darauf hinzuweisen, dass eine nationale Regelung, die praktisch jede grenzüberschreitende Tätigkeit im Glücksspielsektor – ungeachtet der Art und Weise ihrer Durchführung und insbesondere in Fällen, in denen es zu einem unmittelbaren Kontakt zwischen dem Verbraucher und dem Wirtschaftsteilnehmer kommt und die im Staatsgebiet ansässigen Vertreter des Unternehmens zu ordnungspolizeilichen Zwecken einer physischen Kontrolle unterzogen werden können – unterbindet, gegen die Art. 43 EG und 49 EG verstößt.

38 Aus allen diesen Gründen ist auf die zweite Frage folgendermaßen zu antworten:

— Die Art. 43 EG und 49 EG sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität sind dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat, der unter Verstoß gegen das Unionsrecht eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern von der Vergabe von Konzessionen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgeschlossen hat und diesen Verstoß durch Ausschreibung einer großen Zahl neuer Konzessionen beheben will, verwehren, die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen u. a. durch die Festlegung von Mindestabständen zwischen den Einrichtungen der neuen Konzessionäre und denen der bestehenden Betreiber zu schützen.

— Aus den Art. 43 EG und 49 EG, dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dem Transparenzgebot und dem Grundsatz der Rechtssicherheit folgt, dass die Bedingungen und Modalitäten eines Vergabeverfahrens wie des in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden und insbesondere Bestimmungen, die wie Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags den Entzug von nach einer solchen Ausschreibung vergebenen Konzessionen vorsehen, klar, genau und eindeutig formuliert sein müssen; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.

— Die Art. 43 EG und 49 EG sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die praktisch jede grenzüberschreitende Tätigkeit im Glücksspielsektor unterbindet, ungeachtet der Art und Weise ihrer Durchführung und insbesondere in Fällen, in denen es zu einem unmittelbaren Kontakt zwischen dem Verbraucher und dem Wirtschaftsteilnehmer kommt und die im Staatsgebiet ansässigen Vertreter des Unternehmens zu ordnungspolizeilichen Zwecken einer physischen Kontrolle unterzogen werden können. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Hinblick auf Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags der Fall ist.

Dritte Frage

39 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Art. 43 EG und 49 EG dahin auszulegen sind, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Umstand, dass ein Wirtschaftsteilnehmer in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, über eine Erlaubnis für das Anbieten von Glücksspielen verfügt, es einem anderen Mitgliedstaat verwehrt, die Möglichkeit für einen solchen Wirtschaftsteilnehmer, derartige Dienstleistungen den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet anzubieten, vom Besitz einer von seinen eigenen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen.

40 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass es angesichts des weiten Wertungsspielraums der Mitgliedstaaten hinsichtlich der von ihnen angestrebten Ziele und des von ihnen gewünschten Verbraucherschutzniveaus sowie in Ermangelung jeglicher Harmonisierung auf dem Gebiet der Glücksspiele beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts keine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der von den verschiedenen Mitgliedstaaten erteilten Erlaubnisse geben kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. September 2010, Stoß u. a., C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, Slg. 2010, I-8069, Randnr. 112, und vom 15. September 2011, Dickinger und Ömer, C-347/09, Slg. 2011, I-8185, Randnrn. 96 und 99).

41 Demzufolge bleibt jeder Mitgliedstaat berechtigt, die Möglichkeit, den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet Glücksspiele anzubieten, für alle daran interessierten Veranstalter vom Besitz einer von seinen zuständigen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen, ohne dass der Umstand, dass ein bestimmter Veranstalter bereits über eine in einem anderen Mitgliedstaat erteilte Erlaubnis verfügt, dem entgegenstehen kann (vgl. Urteil Stoß u. a., Randnr. 113).

42 Die verschiedenen Mitgliedstaaten verfügen nämlich nicht zwangsläufig alle über die gleichen Mittel für die Kontrolle von Glücksspielen und treffen insoweit nicht unbedingt die gleichen Entscheidungen. Der Umstand, dass die Verbraucher durch die Verwendung von technisch hochentwickelten Kontroll- und Überwachungssystemen in einem gegebenen Mitgliedstaat besonders geschützt werden können, lässt nicht den Schluss zu, dass in anderen Mitgliedstaaten, die nicht über diese Mittel verfügen oder nicht dieselben Entscheidungen getroffen haben, das gleiche Schutzniveau möglich ist. Zudem kann ein Mitgliedstaat eine wirtschaftliche Tätigkeit in seinem Hoheitsgebiet aus guten Gründen überwachen wollen, was ihm nicht möglich wäre, wenn er sich auf die Kontrollen verlassen müsste, die von den Behörden eines anderen Mitgliedstaats anhand von Regulierungssystemen durchgeführt werden, die er selbst nicht beherrscht (vgl. in diesem Sinne Urteil Dickinger und Ömer, Randnr. 98).

43 Nach alledem ist auf die dritte Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 43 EG und 49 EG dahin gehend auszulegen sind, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Umstand, dass ein Veranstalter in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, über eine Erlaubnis für das Anbieten von Glücksspielen verfügt, es einem anderen Mitgliedstaat nicht verwehrt, unter Beachtung der Anforderungen des Unionsrechts die Möglichkeit für solche Veranstalter, derartige Dienstleistungen den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet anzubieten, vom Besitz einer von seinen eigenen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen.

Vierte Frage

44 In Anbetracht der auf die dritte Frage gegebenen Antwort braucht die vierte Frage des vorlegenden Gerichts nicht beantwortet zu werden.

Kosten

45 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem 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:

1. **Die Art. 43 EG und 49 EG sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die Gesellschaften, die im Glücksspielsektor tätig werden wollen, für die Ausübung derartiger Tätigkeiten neben einer staatlichen Konzession die Einholung einer polizeilichen Genehmigung vorschreibt und insbesondere die Erteilung einer solchen Genehmigung auf Antragsteller beschränkt, die bereits über eine derartige Konzession verfügen.**

2. **Die Art. 43 EG und 49 EG sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität sind dahin auszulegen, dass sie es einem Mitgliedstaat, der unter Verstoß gegen das Unionsrecht eine Gruppe von Wirtschaftsteilnehmern von der Vergabe von Konzessionen für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit ausgeschlossen hat und diesen Verstoß durch Ausschreibung einer großen Zahl neuer Konzessionen beheben will, verwehren, die von den bestehenden Betreibern erworbenen Geschäftspositionen u. a. durch die Festlegung von Mindestabständen zwischen den Einrichtungen der neuen Konzessionäre und denen der bestehenden Betreiber zu schützen.**

   Aus den Art. 43 EG und 49 EG, dem Grundsatz der Gleichbehandlung, dem Transparenzgebot und dem Grundsatz der Rechtssicherheit folgt, dass die Bedingungen und Modalitäten eines Vergabeverfahrens wie des in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden und insbesondere Bestimmungen, die wie Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags den Entzug von nach einer solchen Ausschreibung vergebenen Konzessionen vorsehen, klar, genau und eindeutig formuliert sein müssen; dies zu prüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.

   Die Art. 43 EG und 49 EG sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die praktisch jede grenzüberschreitende Tätigkeit im Glücksspielsektor unterbindet, ungeachtet der Art und Weise ihrer Durchführung und insbesondere in Fällen, in denen es zu einem unmittelbaren Kontakt zwischen dem Verbraucher und dem Wirtschaftsteilnehmer kommt und die im Staatsgebiet ansässigen Vertreter des Unternehmens zu ordnungspolizeilichen Zwecken einer physischen Kontrolle unterzogen werden können. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob dies im Hinblick auf Art. 23 Abs. 3 des Mustervertrags der Fall ist.

3. **Die Art. 43 EG und 49 EG sind dahin gehend auszulegen, dass beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts der Umstand, dass ein Veranstalter in dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig ist, über eine Erlaubnis für das Anbieten von Glücksspielen verfügt, es einem anderen Mitgliedstaat nicht verwehrt, unter Beachtung der Anforderungen des Unionsrechts die Möglichkeit für solche Veranstalter, derartige Dienstleistungen den Verbrauchern in seinem Hoheitsgebiet anzubieten, vom Besitz einer von seinen eigenen Behörden erteilten Erlaubnis abhängig zu machen.**

Unterschriften