Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
JÁN MAZÁK
vom 20. September 2012 [1]

Verbundene Rechtssachen C-186/11 und C-209/11

Stanleybet International Ltd (C 186/11),
William Hill Organization Ltd,
William Hill Plcund
Sportingbet Plc (C-209/11)
gegen
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,
Ypourgos Politismou,
Streithelferin: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)

(Vorabentscheidungsersuchen des Simvoulio tis Epikrateias [Griechenland])

„Art. 49 AEUV und 56 AEUV — Übertragung des ausschließlichen Rechts zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Veranstaltung und zum Betrieb von Glücksspielen auf ein einziges Unternehmen mit der Rechtsform einer börsennotierten Aktiengesellschaft — Expansion des Angebots — Rechtfertigung — Ziel der Verminderung der Gelegenheiten zu Wetten und Glücksspielen und Ziel der Bekämpfung von Straftaten, indem die in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen werden und Glücksspieltätigkeiten in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — Erfordernis, dass die festgelegten Ziele kohärent und systematisch verfolgt werden — Zulässigkeit und etwaige Voraussetzungen einer Übergangszeit, während deren die betreffende nationale Regelung in Kraft bleiben kann, falls deren Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht festgestellt wird“

I – Einführung

1. Mit zwei getrennten Beschlüssen vom 21. Januar 2011 hat der Simvoulio tis Epikrateias (Griechenland) dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV vorgelegt, die die Auslegung der Art. 49 AEUV und 56 AEUV im Hinblick auf eine nationale Regelung betreffen, nach der das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Veranstaltung und zum Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen übertragen wird, das die Rechtsform einer Aktiengesellschaft hat und an der Börse notiert ist.

2. Die Vorabentscheidungsersuchen ergehen in Verfahren zwischen erstens – in der Rechtssache C-186/11 – der Stanleybet International Ltd (im Folgenden: Stanleybet), der William Hill Organisation Ltd und der William Hill plc (zusammen im Folgenden: William Hill) und zweitens – in der Rechtssache C-209/11 – der Sportingbet plc (im Folgenden: Sportingbet) einerseits und dem Ypourgos Politismou (Minister für Kultur), dem Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Minister für Wirtschaft und Finanzen) und der Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E. (im

1 — Originalsprache: Englisch.

Folgenden: OPAP) andererseits wegen Anträgen, mit denen die vorbezeichneten Unternehmen und Klägerinnen des Ausgangsverfahrens um die Erteilung von Konzessionen für die Durchführung, die Veranstaltung und den Betrieb von Glücksspielen in Griechenland ersucht hatten und die von den griechischen Behörden stillschweigend abgelehnt wurden.

II – Nationales Recht

A – *Gesetz 2433/1996 (A' 180)*

3. Der Begründung des Gesetzes 2433/1996, mit dem das staatliche Monopol in dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sektor geschaffen wurde, lässt sich entnehmen, dass mit dem Gesetz in erster Linie die Bekämpfung unerlaubter Wetttätigkeit bezweckt wird, die „in den letzten Jahren in unserem Land epidemische Ausmaße angenommen hat", wohingegen die Erhöhung der Einnahmen für den Sport ein zweitrangiges Ziel ist. Darüber hinaus heißt es in der Begründung, dass „es für notwendig erachtet wird, für Wetten jeder Art Wettscheine … vorzuschreiben, um die Bekämpfung unerlaubter Wetttätigkeit in unserem Land wirksamer zu gestalten, die u. a. unmittelbar zu einem Devisenverlust führt, da die Unternehmen, die derzeit unerlaubte Glücksspiele in Griechenland veranstalten, mit ausländischen Unternehmen zusammenarbeiten und auch in deren Namen Wetten annehmen".

4. Die Art. 2 und 3 des Gesetzes sehen vor:

„Art. 2

(1) Durch Präsidialdekret … wird die Ausstellung von Wettscheinen mit ‚festen oder variablen Gewinnquoten' für alle Einzel- oder Gruppenspiele sowie für Ereignisse erlaubt, die sich ihrer Natur nach zur Durchführung einer Wette eignen. … Zum Verwalter der Wettscheine wird die [OPAP] bestimmt …

(2) Wer ohne Konzession die Durchführung einer … Wette organisiert, … wird mit Freiheitsstrafe bestraft …

Art. 3

(1) Die jährlichen Kosten der Werbung für die Spiele …, die die OPAP organisiert oder in Zukunft organisieren soll, werden anteilig von der OPAP und den anderen Einrichtungen getragen, die an den aus den einzelnen OPAP-Spielen hergeleiteten Rechten beteiligt sind …

…

(5) Die OPAP ist berechtigt, bis zu 10 % der Werbeflächen in staatlichen und kommunalen Stadien und Sportanlagen für Reklametafeln mit ihren Produkten unentgeltlich zu nutzen …"

B – *Präsidialdekret 228/1999*

5. Auf der Grundlage von Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes 2414/1996 wurde das Präsidialdekret 228/1999 erlassen. Es bestimmt in den Art. 1 und 2, dass eine Aktiengesellschaft mit dem Firmennamen „Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E." gegründet wird, dass dieses Unternehmen im öffentlichen Interesse nach den Regeln der Privatwirtschaft betrieben wird und dass der Unternehmenszweck in der Veranstaltung, dem Betrieb und der Durchführung, durch das

Unternehmen selbst oder in Zusammenarbeit mit Dritten, von Fußballtoto sowie jedes anderen künftig vom Vorstand zu bestimmenden Glücksspiels im Inland und im Ausland im Namen des griechischen Staates besteht. Die Verwaltung der genannten Spiele sowie jener, die künftig veranstaltet werden, erfolgt ausschließlich durch die OPAP im Namen des griechischen Staates.

6. Zur Erreichung ihrer Ziele richtet die OPAP landesweit Büros ein, die im Allgemeinen ausschließlich Spiele des Unternehmens vermitteln, und erteilt Konzessionen zum Betrieb von Büros an natürliche oder juristische Personen für eines oder mehrere ihrer Spiele unter den Bedingungen und Voraussetzungen, die der Vorstand des Unternehmens jeweils bestimmt.

C – *Gesetz 2843/2000 in der durch das Gesetz 2912/2001 geänderten Fassung, Satzung der OPAP*

7. Art. 27 des Gesetzes 2843/2000 bestimmt in der durch Art. 41 Abs. 2 des Gesetzes 2912/2001 geänderten Fassung:

„(1) Der Staat kann den Anlegern über die Athener Börse einen Anteil von bis zu neunundvierzig Prozent (49 %) des jeweiligen Aktienkapitals der Aktiengesellschaft mit dem Firmennamen ‚Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E.' (OPAP) anbieten.

(2)

a) Durch Vertrag zwischen dem griechischen Staat, vertreten durch den Finanzminister und den für Sport zuständigen Kulturminister, … und der OPAP wird der OPAP für einen Zeitraum von zwanzig (20) Jahren das ausschließliche Recht verliehen, die Spiele, die sie derzeit nach den geltenden Vorschriften durchführt, sowie die Spiele ‚BINGO LOTTO', ‚KINO' … durchzuführen, zu verwalten, zu veranstalten und zu betreiben.

b) Mit Beschluss des Vorstands der OPAP, der von dem Finanzminister und dem für Sport zuständigen Kulturminister genehmigt wird, werden Durchführungsregelungen für jedes Spiel der OPAP erlassen, die Fragen bezüglich des Gegenstands der Spiele, ihrer Veranstaltung und ihres Betriebs im Allgemeinen, der finanziellen Durchführungsbedingungen und insbesondere der an die Spieler auszuschüttenden Gewinnanteile, der Gewinnanteile pro Gewinnerkategorie, des Preises der Spalte und der Prozentsätze der Vertreterprovisionen geregelt …

c) Der Vertrag nach Art. 2 a regelt die Bedingungen, unter denen die OPAP das in diesem Absatz vorgesehene Recht ausübt, und die Bedingungen für dessen etwaige Verlängerung sowie die Gegenleistung für die Übertragung dieses Rechts und die Art und Weise der Begleichung, die besonderen Pflichten der OPAP, insbesondere jene im Hinblick auf das Gebot der Transparenz der angewandten Verfahren für die Durchführung der Spiele und das Gebot des Schutzes der sozialen Ordnung und der Spieler …

(5)

a) …

b) Durch Beschluss der Minister für Finanzen und für Sport … wird ein Ausschuss zur Kontrolle, Bekanntgabe von Siegern und Prüfung von Beschwerden gebildet … Als Mitglieder des Ausschusses werden Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes bestimmt ……

(9)

a) Wird die Durchführung eines in Art. 2 a nicht erwähnten Spiels gesetzlich zugelassen, so wird … ein besonderer Ausschuss gebildet, der sich mit der Ausgestaltung der Bedingungen und Voraussetzungen und der Festlegung der Gegenleistung für die Gestattung der Durchführung des Spiels gegenüber der OPAP befasst … Verweigert die OPAP die Übernahme der Durchführung des Spiels …, kann der Staat selbst dessen Durchführung übernehmen. Wird eine Übertragung der Durchführung des jeweiligen Spiels an einen Dritten zugelassen, so darf die Gegenleistung nicht niedriger sein als jene, die der OPAP gegenüber vorgeschlagen wurde. Bezüglich jedes künftigen Spiels, das Sportereignisse betrifft, gilt die Besonderheit, dass es ausschließlich von der OPAP durchgeführt werden darf.…“

8. Kraft dieses Artikels wurde am 15. Dezember 2000 ein Vertrag zwischen dem griechischen Staat und der OPAP unterzeichnet, mit dem der OPAP gegen Erbringung einer Gegenleistung das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Veranstaltung und zum Betrieb von Spielen für einen Zeitraum von 20 Jahren verliehen wurde.

9. Die Satzung der OPAP bestimmt, dass das Unternehmen im öffentlichen Interesse nach den Regeln der Privatwirtschaft betrieben wird, dass es unter der Aufsicht des für Sport zuständigen Ministers für Kultur steht und dass der Unternehmenszweck u. a. in der Veranstaltung, dem Betrieb und der Durchführung verschiedener Spiele, der Werbung für diese Spiele und ihrer Durchführung auch im Ausland sowie in der Gründung von Büros besteht. Darüber hinaus wurden gestützt auf die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen sowohl die „Allgemeinen Durchführungsregelungen für Wettspiele mit festen Gewinnquoten der OPAP A.E.“ als auch verschiedene Durchführungsregelungen für jene Spiele, deren Betrieb den Allgemeinen Durchführungsregelungen unterfällt, genehmigt.

D – *Gesetz 3336/2005*

10. Durch Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes 3336/2005 wurde Art. 27 Abs. 1 des Gesetzes 2843/2000 folgendermaßen ersetzt:

„Der Staat kann den Anlegern über die Athener Börse einen Anteil von bis zu sechsundsechzig Prozent (66 %) des jeweiligen Aktienkapitals der Aktiengesellschaft mit dem Firmennamen ‚Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E.‘ (OPAP) zuweisen. Der Anteil des Staates am jeweiligen Aktienkapital der OPAP darf nicht weniger als vierunddreißig Prozent (34 %) betragen.“

11. Art. 14 des Gesetzes 3336/2005 bestimmt außerdem, dass der griechische Staat für den Zeitraum, für den er das ausschließliche Recht übertragen hat, die in dem Exklusivvertrag vom 15. Dezember 2000 oder einem etwaigen Verlängerungsvertrag vorgesehenen Spiele durchzuführen, zu verwalten, zu veranstalten und zu betreiben, die Hälfte plus ein Mitglied des Vorstands der OPAP nach den Bedingungen dieses Vertrags ernennt und dass diese Ernennung durch gemeinsamen Beschluss des Ministers für Wirtschaft und Finanzen und des für Sport zuständigen Ministers für Kultur erfolgt.

E – *Gesetz 3429/2005 (A’ 314)*

12. Aus Art. 20 des in der Folgezeit erlassenen Gesetzes 3429/2005 (A’ 314) ergibt sich, dass das Recht des Staates, die Mehrheit der Vorstandsmitglieder zu ernennen, aufgehoben wurde, soweit dies mit Art. 34 Abs. 1 Unterabs. 2 des kodifizierten Gesetzes über Aktiengesellschaften (A’ 37) unvereinbar ist, wonach die Vorstandsmitglieder von Aktiengesellschaften ausschließlich von der Hauptversammlung gewählt werden.

III – Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

13. Stanleybet, William Hill und Sportingbet sind im Vereinigten Königreich gegründete Unternehmen, wo ihnen nach den einschlägigen englischen Rechtsvorschriften Konzessionen für die Durchführung und die Veranstaltung von Glücksspielen erteilt worden sind.

14. Im Zuge einer beabsichtigten Ausdehnung ihrer geschäftlichen Tätigkeiten auf Griechenland ersuchten Stanleybet mit Antrag vom 30. Juni 2004, William Hill mit Antrag vom 12. April 2007 und Sportingbet mit Antrag vom 4. Oktober 2006 die zuständigen griechischen Behörden, ihnen gemäß den Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr die Genehmigung oder Konzession zur Erbringung von Glücksspieldienstleistungen – wie Annahme, Verwaltung, Veranstaltung und Betrieb von Wetten mit festen und variablen Gewinnquoten auf Ereignisse sportlicher und sonstiger Art – in Griechenland über ein Netz von Vertretern und über das Internet zu erteilen.

15. Da diese Anträge von den griechischen Behörden insoweit stillschweigend abgelehnt wurden, als innerhalb der Dreimonatsfrist kein Bescheid erging, erhoben Stanleybet, William Hill und Sportingbet gegen diese stillschweigende Ablehnung Anfechtungsklage beim vorlegenden Gericht.

16. Laut Vorlagebeschluss waren diese bei den griechischen Behörden gestellten Anträge zurückgewiesen worden, weil der OPAP mit den Gesetzen 2433/1996 und 2843/2000 sowie dem mit dem griechischen Staat geschlossenen Vertrag vom 15. Dezember 2000 – wie oben dargelegt – bis zum Jahr 2020 das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Veranstaltung und zum Betrieb von Glücksspielen in Griechenland übertragen worden sei.

17. Die OPAP, Streithelferin in den Ausgangsverfahren, ist seit 1999 in Form einer Aktiengesellschaft mit dem Staat als Alleingesellschafter tätig. Sie wurde in der Folgezeit aufgrund von Art. 27 des Gesetzes 2843/2000 an der Athener Börse notiert, wobei der Staat die absolute Mehrheit (51 %) der Anteile behielt.

18. Mit Inkrafttreten des Gesetzes 3336/2005 im Jahr 2005 verringerte der Staat zwar seinen Anteil auf eine Aktienminderheit (34 %), ernannte jedoch weiterhin die Mehrzahl der Mitglieder des Vorstands der OPAP. Mit Art. 20 des Gesetzes 3429/2005 wurde dieses Recht auf Ernennung der Mehrheit der Vorstandsmitglieder aufgehoben.

19. Der Staat übt jedoch nach wie vor die Aufsicht über die OPAP aus, insbesondere durch Genehmigung der ihre Tätigkeiten betreffenden Durchführungsregelungen und Überwachung des Verfahrens zur Durchführung der Spiele.

20. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die OPAP ihre Tätigkeit auf das Ausland ausgeweitet habe. Tatsächlich habe die OPAP, wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer an die Hellenische Republik gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 28. Februar 2008 ausgeführt habe, auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen Griechenland und Zypern am 31. März 2005 bereits 206 Büros in Zypern gegründet. Die OPAP habe 2003 die „OPAP Kyprou Ltd“ und 2004 die „OPAP International Ltd“ gegründet, besitze seit 2003 90 % des Aktienkapitals der „OPAP Glory Ltd“ sowie 20 % der „Glory Technology Ltd“ und habe 2004 in Griechenland die „OPAP Parochis Ypiresion A.E.“ gegründet.

21. Zur ersten Frage führt das vorlegende Gericht aus, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zwei politische Ziele innerstaatliche Maßnahmen zur Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs im Glücksspielsektor rechtfertigen könnten, nämlich erstens die Verminderung der Gelegenheiten zum Spiel und zweitens die Bekämpfung von damit zusammenhängenden Straftaten, indem die in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten in Bahnen gelenkt würden, die diesen Kontrollen unterlägen.

22. Was das erste Ziel betrifft, könne die Übertragung eines ausschließlichen Rechts zur Veranstaltung von Glücksspielen an eine Aktiengesellschaft wie die OPAP nicht als geeignete kohärente und systematische Maßnahme zur Vermeidung der Gelegenheit zum Glücksspiel angesehen werden.

23. Die OPAP sei zwar ein öffentliches Unternehmen, dessen Einnahmen nach Abzug der Betriebskosten und Verteilung der Gewinne dem Staat zuflössen, sie sei jedoch nach den Regeln der Privatwirtschaft tätig, komme in den Genuss von Ausnahmeregelungen bezüglich der Fernsehwerbung für Wetten, könne unentgeltlich 10 % der Werbeflächen in staatlichen und kommunalen Stadien nutzen und sei an der Athener Börse notiert, wobei vorgesehen sei, dass 66 % des Aktienkapitals der Gesellschaft Anlegern angeboten werden könnten. Darüber hinaus sei die Teilnahme an ihren Wetten frei, da lediglich Grenzen pro Wettschein, nicht aber pro Spieler vorgesehen seien.

24. Angesichts dessen ist die Mehrheit der Mitglieder des vorlegenden Gerichts der Ansicht, dass die tatsächliche Vermeidung der Gelegenheit zum Glücksspiel und die Eindämmung der damit zusammenhängenden Tätigkeiten nicht kohärent und systematisch verfolgt würden und dass die nationale Regelung folglich nicht als zur Erreichung dieses Ziels geeignet angesehen werden könne.

25. Das vorlegende Gericht führt aus, dass nach der Meinung der Minderheit seiner Mitglieder (die allerdings die Mehrheitsmeinung unberührt lasse) die Eindämmung der mit dem Glücksspiel zusammenhängenden Tätigkeiten nicht das mit den einschlägigen Rechtsvorschriften verfolgte Ziel sei. Deren Übereinstimmung mit dem Unionsrecht müsse vielmehr unter Berücksichtigung des einzigen hiermit verfolgten Ziels beurteilt werden, nämlich der Kontrolle krimineller Tätigkeiten durch die Politik einer kontrollierten Expansion von Glücksspieldienstleistungen.

26. Zum Ziel der Bekämpfung von Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen und zur zweiten Vorlagefrage führt das vorlegende Gericht aus, dass, wenn die Übertragung eines ausschließlichen Rechts nicht die Eindämmung, sondern im Gegenteil die Expansion des Glücksspielangebots zur Folge habe, diese Expansion jedenfalls nicht über das zur Erreichung des genannten Ziels Erforderliche hinausgehen dürfe. Die Mehrheit der Richter sei der Auffassung, dass die Übertragung eines solchen ausschließlichen Rechts auf eine Organisation mit den Merkmalen und Aufgaben der OPAP nicht als eine kontrollierte Expansion angesehen werden könne, während die Minderheitsmeinung dahin gehe, dass die Tätigkeit der OPAP insbesondere aufgrund der Durchführungsregelungen für Glücksspiele kontrolliert stattfinde, um widerrechtliche Wetten zu bekämpfen.

27. Für den Fall, dass entgegen der Mehrheitsmeinung angenommen werden sollte, dass die Übertragung des streitgegenständlichen ausschließlichen Rechts auf die OPAP eine kontrollierte Expansion darstellt, ist nach einhelliger Auffassung des vorlegenden Gerichts davon auszugehen, dass diese Übertragung nicht über das zur Erreichung des Ziels der Kriminalitätsbekämpfung erforderliche Maß hinausgehe.

28. Bei der dritten Vorlagefrage geht es um die Problematik des rechtlichen Vakuums, das entstünde, wenn festgestellt würde, dass die streitigen griechischen Rechtsvorschriften gegen das Unionsrecht verstießen.

29. Vor diesem Hintergrund hat der Simvoulio tis Epikrateias, der begründete Zweifel an der Vereinbarkeit der streitigen griechischen Vorschriften mit den Erfordernissen des Unionsrechts hat, das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die nachstehenden, in beiden Rechtssachen gleichlautenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist eine nationale Regelung mit den Art. 43 EG und 49 EG (jetzt Art. 49 AEUV und 56 AEUV) vereinbar, die zu dem Zweck, das Angebot von Glücksspielen zu begrenzen, das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen überträgt, das in der Form einer börsennotierten Aktiengesellschaft errichtet worden ist, zumal dieses Unternehmen Werbung für die von ihm organisierten Glücksspiele betreibt, seine Tätigkeit auf andere Staaten ausdehnt, die Spieler frei teilnehmen und der Höchstbetrag des Einsatzes und des Gewinns je Teilnahmeschein und nicht je Spieler bestimmt wird?

2. Falls die erste Frage verneint wird, ist dann eine nationale Regelung mit den Art. 43 EG und 49 EG vereinbar, die an und für sich der Kriminalitätsbekämpfung durch Ausübung einer Kontrolle über die Unternehmen dient, die sich auf dem betreffenden Sektor betätigen, um zu gewährleisten, dass sich diese Tätigkeiten innerhalb überwachter Kreise entfalten, das ausschließliche Recht für die Durchführung, die Verwaltung, die Organisation und den Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen überträgt, auch wenn diese Übertragung parallel bewirkt, dass sich das entsprechende Angebot unbegrenzt entwickelt; oder ist es in jedem Fall erforderlich, damit diese Beschränkung als geeignet für die Verfolgung des Zwecks der Kriminalitätsbekämpfung zu betrachten ist, dass die Entwicklung des Angebots in irgendeiner Weise kontrolliert wird, d. h., in dem Maß gehalten wird, das für die Verfolgung dieses Zwecks notwendig ist, und nicht darüber hinaus geht? Falls diese Entwicklung kontrolliert werden muss, kann sie unter diesem Gesichtspunkt als kontrolliert betrachtet werden, wenn in diesem Sektor ein ausschließliches Recht einer Einrichtung mit den Merkmalen übertragen wird, die in der ersten Vorlagefrage aufgeführt sind? Geht schließlich, falls davon ausgegangen wird, dass die in Rede stehende Verleihung des ausschließlichen Rechts zu einer kontrollierten Entwicklung des Angebots von Glücksspielen führt, die Verleihung an ein einziges Unternehmen über das Erforderliche in dem Sinne hinaus, dass das gleiche Ziel zweckmäßigerweise auch mit der Verleihung dieses Rechts an mehr als ein Unternehmen erreicht werden könnte?

3. Wenn in Bezug auf die vorhergehenden beiden Vorlagefragen festgestellt wird, dass die Verleihung eines ausschließlichen Rechts zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen nach den in Rede stehenden nationalen Bestimmungen nicht mit den Art. 43 EG und 49 EG vereinbar ist: a) Ist es dann im Sinne der Bestimmungen des Vertrags zulässig, dass es die nationalen Behörden unterlassen, während eines Übergangszeitraums, der für den Erlass mit dem EG-Vertrag vereinbarer Bestimmungen erforderlich ist, die Anträge in anderen Mitgliedstaaten niedergelassener Antragsteller auf Aufnahme solcher Tätigkeiten zu prüfen? b) Falls diese Frage bejaht wird, auf der Grundlage welcher Kriterien bestimmt sich dann die Dauer dieser Übergangszeit? c) Wenn keine Übergangszeit zugelassen wird, auf der Grundlage welcher Kriterien müssen die nationalen Behörden dann die betreffenden Anträge beurteilen?

IV – Verbindung der Rechtssachen

30. Die Rechtssachen C-186/11 und C-209/11 wurden wegen ihres engen Zusammenhangs durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 22. Juni 2011 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

V – Rechtliche Würdigung

A – *Zur ersten und zur zweiten Vorlagefrage betreffend die Vereinbarkeit der der OPAP übertragenen Monopolstellung mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV*

31. Mit der ersten und der zweiten Frage, die zweckmäßigerweise zusammen zu untersuchen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 49 AEUV und 56 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen wie der OPAP überträgt, das in der Form einer börsennotierten Aktiengesellschaft errichtet worden ist, Werbung für die von ihm organisierten Glücksspiele betreibt und das Angebot für diese Glücksspiele ausdehnt. Insbesondere fragt das vorlegende Gericht, inwieweit die sich aufgrund dieses Monopols ergebenden Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit durch das (in der ersten Vorlagefrage angesprochene) Ziel der Begrenzung des Angebots von Glücksspielen oder das (in der zweiten Vorlagefrage angesprochene) Ziel der Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen gerechtfertigt werden können.

1. Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

32. Zu den vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen haben die OPAP, Stanleybet, William Hill, die griechische, die belgische und die polnische Regierung sowie die Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht. Neben diesen Verfahrensbeteiligten waren auch Sportingbet und die portugiesische Regierung in der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2012 vertreten.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet und die Kommission sind im Wesentlichen der Ansicht, dass ein Monopol, wie es für die OPAP in Griechenland geschaffen worden sei und das die vom vorlegenden Gericht beschriebenen Merkmale aufweise, gegen die Art. 49 AEUV und 56 AEUV verstoße.

34. Dagegen vertreten die OPAP, die belgische, die griechische und die portugiesische Regierung die Auffassung, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren streitige als mit den genannten Artikeln vereinbar angesehen werden könne. Etwaige mit der Übertragung der ausschließlichen Rechte auf die OPAP im Glücksspielsektor verbundene Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit seien in Anbetracht der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Glücksspielen gerechtfertigt.

2. Würdigung

35. Vorab ist daran zu erinnern, dass es aufgrund der klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ausschließlich Sache des vorlegenden Gerichts ist, den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zu würdigen und letztlich die Vorschriften des Unionsrechts in der Auslegung durch den Gerichtshof auf den konkreten Fall anzuwenden [2]. Soweit das vorlegende Gericht offenbar Zweifel hat, welche Ziele mit

2 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 8. September 2010, Winner Wetten (C-409/06, Slg. 2010, I-8015, Randnr. 49), vom 25. Februar 2003, IKA (C-326/00, Slg. 2003, I-1703, Randnr. 27), vom 15. November 2007, International Mail Spain (C-162/06, Slg. 2007, I-9911, Randnr. 24), und vom 7. Juni 2007, van der Weerd u. a. (C-222/05 bis C-225/05, Slg. 2007, I-4233, Randnrn. 22 f.).

der streitigen nationalen Regelung tatsächlich verfolgt werden und in welchem Umfang der Staat die Tätigkeiten der OPAP und ihre Ausdehnung kontrolliert, kann daher der Gerichtshof seine eigene insoweit vorgenommene Beurteilung nicht an die Stelle derjenigen des vorlegenden Gerichts setzen, selbst wenn dessen Mitglieder in den genannten Punkten unterschiedlicher Meinung sind [3].

36. Allerdings liegt zu Glücksspielen mittlerweile eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs vor, der sich die Kriterien entnehmen lassen, anhand deren die Vorlagefragen in den vorliegenden Fällen zu prüfen sind.

37. Zunächst ist in diesem Zusammenhang im vorliegenden Fall unstreitig, dass die Übertragung des ausschließlichen Rechts zur Durchführung, zur Verwaltung und zum Betrieb von Glücksspielen auf die OPAP aufgrund der in Rede stehenden nationalen Regelung sowohl den freien Dienstleistungsverkehr als auch die Niederlassungsfreiheit, wie sie in den Art. 49 AEUV und 56 AEUV verbürgt sind, einschränkt, weil dadurch in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Anbietern wie Stanleybet, William Hill und Sportingbet verwehrt wird, im Hoheitsgebiet Griechenlands Glücksspiele anzubieten und zu diesem Zweck Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften zu gründen.

38. Daher ist zu prüfen, ob diese Beschränkungen gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgrund der Ausnahmeregelungen, die im AEU-Vertrag ausdrücklich vorgesehen sind, oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind [4].

39. Zu möglichen Rechtfertigungen hat der Gerichtshof dargelegt, dass sich die Ziele, die mit den im Spiel- und Wettbereich erlassenen nationalen Rechtsvorschriften verfolgt werden, bei einer Gesamtbetrachtung meist auf den Schutz der Empfänger der jeweiligen Dienstleistungen und, allgemeiner, der Verbraucher sowie auf den Schutz der Sozialordnung beziehen. Der Gerichtshof hat ferner hervorgehoben, dass solche Ziele zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gehören, die Eingriffe in den freien Dienstleistungsverkehr rechtfertigen können [5].

40. Im Übrigen hat der Gerichtshof wiederholt darauf hingewiesen, dass die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die mit Spielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft es rechtfertigen können, den staatlichen Stellen ein ausreichendes Ermessen zuzuerkennen, um im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben [6].

41. Deshalb steht es den Mitgliedstaaten grundsätzlich frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen [7].

42. Insoweit hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass ein Mitgliedstaat Grund zu der Annahme haben kann, dass nur die Schaffung eines Monopols ihm erlaubt, das von ihm gegebenenfalls bestimmte Ziel des Schutzes vor den mit dem Glücksspielsektor verbundenen Gefahren zu verfolgen [8].

3 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteile vom 15. September 2011, Dickinger und Ömer (C-347/09, Slg. 2011, I-8185, Randnrn. 50 f.), und vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Slg. 2010, I-4695, Randnr. 29).

4 — Vgl. u. a. Urteil vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 55).

5 — 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. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 — Vgl. u. a. Urteile Dickinger und Ömer (oben in Fn. 3 angeführt, Randnr. 45) sowie Stoß u. a. (oben in Fn. 5 angeführt, Randnr. 76).

7 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (oben in Fn. 4 angeführt, Randnr. 59).

8 — Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. Juni 2011, Zeturf (C-212/08, Slg. 2011, I-5633, Randnr. 41), sowie Stoß u. a. (oben in Fn. 5 angeführt, Randnrn. 81 und 83).

43. Was die Ziele anlangt, die nach Ansicht des vorlegenden Gerichts die streitigen Beschränkungen – genauer gesagt, die Übertragung einer Monopolstellung auf die OPAP für die Erbringung von Glücksspieldienstleistungen – im vorliegenden Fall rechtfertigen könnten, nämlich erstens die Verringerung der Gelegenheiten zum Spiel und zweitens die Bekämpfung der Kriminalität, indem die auf diesem Gebiet tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und die Tätigkeiten des Glücksspiels somit in kontrollierte Bahnen gelenkt werden, so gehören diese durchaus zu den Zielen, die nach der Rechtsprechung Beschränkungen von Grundfreiheiten auf dem Gebiet des Glücksspiels rechtfertigen können [9].

44. Angesichts der Uneindeutigkeit des Vorlagebeschlusses in dieser Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die Frage, welches der angeführten Ziele mit den streitigen griechischen Rechtsvorschriften tatsächlich verfolgt wird, vom vorlegenden Gericht zu entscheiden ist [10].

45. Trotz des Ermessens, das den Mitgliedstaaten wie oben erwähnt auf dem Gebiet des Glücksspielsektors zusteht, müssen die von ihnen vorgeschriebenen restriktiven Maßnahmen jedenfalls den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen, was ebenfalls eine Frage ist, deren abschließende Beurteilung dem vorlegenden Gericht vorbehalten ist [11].

46. Dieses Gericht hat somit zu prüfen, ob die in Rede stehende Beschränkung geeignet ist, die Erreichung eines oder mehrerer der mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele auf dem angestrebten Schutzniveau zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zu ihrer Erreichung erforderlich ist [12].

47. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu beachten, dass eine nationale Regelung nur dann als geeignet angesehen werden kann, die Verwirklichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [13].

48. Was also erstens das Ziel der Verringerung der Gelegenheiten zum Spiel angeht, hat sich das vorlegende Gericht im Licht u. a. der konkreten Anwendungsmodalitäten der betreffenden restriktiven Regelung zu vergewissern, dass diese tatsächlich dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen [14].

49. Das vorlegende Gericht hat jedoch ausgeführt, nach Meinung der Mehrheit seiner Mitglieder sei nicht davon auszugehen, dass das in Griechenland zugunsten der OPAP geschaffene Monopol und seine praktische Durchführung diesem Anliegen entspreche.

50. Vielmehr scheint, wie sich insbesondere der zweiten Vorlagefrage und den an den Gerichtshof gerichteten Erklärungen entnehmen lässt, die OPAP eine expansive Geschäftspolitik zu betreiben und das ihr übertragene ausschließliche Recht zu einem verstärkten Angebot von Glücksspielen zu führen.

51. Diese Umstände, deren Überprüfung Sache des nationalen Gerichts ist, stehen meines Erachtens offenkundig im Widerspruch zu dem angeführten Ziel der Verminderung der Gelegenheiten zum Spiel in Griechenland.

9 — Vgl. Urteil vom 16. Februar 2012, Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, Randnr. 61), und vom 6. März 2007, Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnrn. 46 und 52).

10 — Vgl. in diesem Sinne die in Fn. 3 angeführten Urteile Dickinger und Ömer, Randnr. 51, und Sporting Exchange, Randnr. 29.

11 — Vgl. Urteile Zeturf (oben in Fn. 8 angeführt, Randnr. 43) und Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (oben in Fn. 4 angeführt, Randnrn. 59 f.).

12 — Vgl. in diesem Sinne z. B. Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (oben in Fn. 4 angeführt, Randnr. 60).

13 — In diesem Sinne insbesondere die in Fn. 9 angeführten Urteile Costa und Cifone, Randnr. 63, sowie Placanica u. a., Randnrn. 48 und 53.

14 — Vgl. insbesondere Urteile Dickinger und Ömer (oben in Fn. 3 angeführt, Randnr. 56) sowie Stoß u. a. (oben in Fn. 5 angeführt, Randnr. 98).

52. Was insoweit die verschiedenen vom vorlegenden Gericht angeführten Merkmale betrifft, die für den normativen Rahmen der OPAP und ihren tatsächlichen Betrieb kennzeichnend sind – nämlich dass es sich bei ihr um eine börsennotierte Aktiengesellschaft handelt, dass sie bestimmte Rechte und Privilegien hinsichtlich der Werbung für die von ihr veranstalteten Glücksspiele genießt, dass sie ihre Tätigkeiten auf das Ausland ausdehnt und dass der Höchstbetrag des Einsatzes und des Gewinns je Teilnahmeschein und nicht je Spieler festgelegt wird –, so mag jedes Merkmal für sich allein genommen zwar nicht automatisch die Annahme ausschließen, dass die in Rede stehende nationale Regelung durch Schaffung eines Monopols die Verminderung der Gelegenheiten zum Spiel und die Begrenzung der Tätigkeiten in diesem Bereich bezweckt; diese Merkmale müssen jedoch in ihrer Gesamtheit betrachtet und beurteilt werden, um entscheiden zu können, ob die restriktive Regelung das genannte Ziel tatsächlich kohärent verfolgt.

53. Meines Erachtens kann das vorlegende Gericht in Anbetracht dieser Merkmale durchaus zu dem Ergebnis gelangen, dass die streitgegenständliche griechische Regelung tatsächlich nicht dem Anliegen entspricht, die Gelegenheiten zum Spiel zu verringern und die Tätigkeiten in diesem Bereich in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen.

54. Zweitens hat der Gerichtshof in Bezug auf das Ziel, einer Ausnutzung von Glücksspieltätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen, in der Tat in mehreren Urteilen entschieden, dass eine Politik der kontrollierten Expansion dieser Tätigkeiten dabei mit dem Ziel im Einklang stehen kann, sie in kontrollierbare Bahnen zu lenken, indem Spielern, die verbotenen geheimen Spiel- oder Wetttätigkeiten nachgehen, ein Anreiz gegeben wird, zu erlaubten und geregelten Tätigkeiten überzugehen [15].

55. Um das Ziel, die Spieltätigkeiten in kontrollierbare Bahnen zu lenken, zu erreichen, müssen die zugelassenen Anbieter bzw. die Inhaber eines staatlichen Monopols eine verlässliche und zugleich attraktive Alternative zu den nicht geregelten Tätigkeiten bereitstellen, was an und für sich das Anbieten einer breiten Palette von Spielen, Werbung in einem gewissen Umfang und den Einsatz neuer Vertriebstechniken beinhalten kann [16].

56. Nach ständiger Rechtsprechung obliegt es dem nationalen Gericht dabei außerdem, in Anbetracht der Umstände des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zu prüfen, ob eine dynamische oder expansive Politik des Monopolinhabers – insbesondere unter Berücksichtigung sowohl des Umfangs der Werbung als auch der Schaffung neuer Spiele – als Teil einer Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor zur wirksamen Lenkung der Spiellust in rechtmäßige Bahnen angesehen werden kann [17].

57. Im Hinblick auf die vom vorlegenden Gericht insofern geäußerten Zweifel ist erstens zu beachten, dass eine Politik der Expansion von Glücksspielen nur dann als kohärent angesehen werden kann, wenn die kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel in Griechenland tatsächlich ein Problem erheblichen Umfangs darstellen, dem eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten abhelfen könnte [18].

15 — Vgl. Urteile Dickinger und Ömer (oben in Fn. 3 angeführt, Randnr. 63), Stoß u. a. (oben in Fn. 5 angeführt, Randnrn. 101 f.) sowie Placanica u. a. (oben in Fn. 9 angeführt, Randnr. 55).

16 — Vgl. Urteile Dickinger und Ömer (oben in Fn. 3 angeführt, Randnr. 64) sowie Placanica u. a. (oben in Fn. 9 angeführt, Randnr. 55).

17 — Vgl. z. B. Urteile Zeturf (oben in Fn. 8 angeführt, Randnr. 69), und vom 3. Juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International (C-258/08, Slg. 2010, I-4757, Randnr. 37).

18 — Vgl. in diesem Sinne Urteile Dickinger und Ömer (oben in Fn. 3 angeführt, Randnrn. 66 f.) sowie Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International (oben in Fn. 17 angeführt, Randnrn. 29 f.).

58. Zweitens ist an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu erinnern, wonach eine so restriktive Maßnahme wie die Errichtung eines Monopols, wie es der OPAP übertragen wurde, mit der Schaffung eines normativen Rahmens einhergehen muss, mit dem sich gewährleisten lässt, dass der Inhaber des Monopols tatsächlich in der Lage sein wird, das festgelegte Ziel mit einem Angebot, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist und einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt, in kohärenter und systematischer Weise zu verfolgen [19].

59. Aus den strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des betreffenden Monopols folgt erstens, dass eine vom Monopolinhaber betriebene Expansionspolitik, die u. a. durch eine Ausweitung des Angebots von Glücksspielen und durch Werbung für diese Glücksspiele gekennzeichnet ist, maßvoll und eng auf das begrenzt bleiben muss, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielenetzwerken zu lenken, und zweitens, dass das Glücksspielangebot einer strikten Kontrolle unterliegen muss.

60. Meines Erachtens lässt sich den Angaben des vorlegenden Gerichts und den Erklärungen der Verfahrensbeteiligten – vorbehaltlich einer entsprechenden abschließenden Beurteilung durch das vorlegende Gericht – entnehmen, dass die Tätigkeiten der OPAP weder einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegen noch durch den für sie geltenden normativen Rahmen wirksam begrenzt werden.

61. Insbesondere soweit die auf die OPAP erfolgte Übertragung der ausschließlichen Rechte im Glücksspielsektor zu einer Ausweitung des Angebots an Glücksspielen führt, die über das zur Erreichung des Ziels, die Kriminalität durch Lenkung der Nachfrage zu bekämpfen, Erforderliche hinausgeht oder sogar eine unbeschränkte Expansion dieses Angebots zur Folge hat, kann das vorlegende Gericht entsprechend seiner im Vorlagebeschluss dargestellten Mehrheitsmeinung durchaus zu dem Ergebnis gelangen, dass der Zweck des streitgegenständlichen Monopols nicht in einer kontrollierten Expansion im Sinne der oben angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs gesehen werden kann.

62. Nach alledem schlage ich vor, die erste und die zweite Vorlagefrage dahin zu beantworten, dass die Art. 49 AEUV und 56 AEUV in dem Sinne auszulegen sind, dass eine nationale Regelung, die das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen überträgt, das in der Form einer börsennotierten Aktiengesellschaft errichtet worden ist, gerechtfertigt sein kann, soweit sie tatsächlich das Ziel der Verminderung des Angebots von Glücksspielen oder das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen zusammenhängenden Kriminalität durch Lenkung der Spieler in kontrollierte Bahnen verfolgt und soweit sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, diese Ziele kohärent und systematisch zu erreichen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, welches dieser Ziele mit der streitigen nationalen Regelung tatsächlich verfolgt wird und ob die Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, die Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Insbesondere kann das nationale Gericht, soweit es entscheidet, dass das Ziel der streitigen nationalen Regelung in der Beschränkung des Glücksspielangebots in Griechenland besteht, nicht zu dem Ergebnis gelangen, dass die Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, wenn es feststellen sollte, dass der Monopolinhaber tatsächlich eine Expansionspolitik betreibt und dass das ihm übertragene ausschließliche Recht zu einer Ausweitung statt einer Verminderung des Glücksspielangebots führt. Sollte das nationale Gericht hingegen feststellen, dass das alleinige Ziel der streitigen nationalen Regelung darin besteht, die mit Glücksspielen zusammenhängende Kriminalität zu bekämpfen, indem Spieler in erlaubte und geregelte Bahnen gelenkt werden, kann eine vom Monopolinhaber betriebene Expansionspolitik, die u. a. durch eine Ausweitung des Glücksspielangebots und Werbung für diese Glücksspiele gekennzeichnet ist, nur dann als kohärent angesehen werden, wenn die kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im

19 — Vgl. Urteile Zeturf (oben in Fn. 8 angeführt, Randnr. 58) sowie Stoß u. a. (oben in Fn. 5 angeführt, Randnr. 83).

Zusammenhang mit dem Glücksspiel in Griechenland tatsächlich ein Problem erheblichen Umfangs darstellen, dem eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten abhelfen könnte. Im Übrigen müssen erstens die Ausweitung des Glücksspielangebots und die Werbung für diese Glücksspiele maßvoll und eng auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielenetzwerken zu lenken, und zweitens muss das Glücksspielangebot des Monopolinhabers einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegen.

B – *Zur dritten Vorlagefrage betreffend die von den nationalen Behörden im Fall der Feststellung, dass die streitige nationale Regelung nicht mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar ist, zu ziehenden Konsequenzen*

63. Mit seiner dritten Frage ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Aufklärung darüber, welche Konsequenzen zu ziehen sind, wenn festgestellt werden sollte, dass die streitgegenständliche griechische Regelung nicht mit den Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr und die Niederlassungsfreiheit vereinbar ist. Insoweit möchte es insbesondere wissen, ob es die nationalen Behörden während eines Übergangszeitraums unterlassen dürfen, über Anträge auf Erteilung von Konzessionen im Glücksspielsektor zu entscheiden.

1. Wesentliches Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

64. Abgesehen von Abweichungen in den Einzelheiten sind sich die OPAP, die griechische, die polnische und die belgische Regierung bei ihren Antworten auf die dritte Vorlagefrage im Kern darin einig, dass bei einer Unvereinbarkeit der streitigen griechischen Regelung mit dem Unionsrecht eine Übergangszeit zugelassen werden sollte, um eine neue Regelung erlassen zu können, die den Erfordernissen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit entspricht. Nach Ansicht der genannten Verfahrensbeteiligten gäbe es ohne geeignete neue Vorschriften weder im Unionsrecht noch im nationalen Recht eine Rechtsgrundlage für die Bescheidung der in Rede stehenden Anträge.

65. Demgegenüber machen Stanleybet, William Hill, Sportingbet und die Kommission geltend, dass angesichts der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs der Bestimmungen über die Grundfreiheiten und insbesondere angesichts des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache Winner Wetten [20] kein Spielraum für die Zulassung eines – in der dritten Frage angesprochenen – Übergangszeitraums bestehe, während dessen die betreffende nationale Regelung weiterhin Anwendung finden könne. Diese Verfahrensbeteiligten schlagen im Wesentlichen vor, dass die nationalen Behörden über die Anträge auf Zulassung zum Tätigwerden im Glücksspielbereich im Einzelfall und/oder unter Berücksichtigung der sich unmittelbar aus dem Unionsrecht oder aus der entsprechenden Anwendung der übrigen nationalen Vorschriften ergebenden Anforderungen entscheiden sollten.

2. Würdigung

66. Es ist daran zu erinnern, dass die Große Kammer des Gerichtshofs in ihrer Entscheidung in der Rechtssache Winner Wetten [21] gestützt auf eine Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Vorrang und zur unmittelbaren Geltung des Unionsrechts [22] (insbesondere in den Urteilen Simmenthal [23] und Factortame u. a. [24]) bereits festgestellt hat, dass eine nationale Regelung über ein staatliches Sportwettenmonopol, die nach den Feststellungen eines nationalen Gerichts

20 — Oben in Fn. 2 angeführt.

21 — Oben in Fn. 2 angeführt.

22 — Vgl. Urteil Winner Wetten (oben in Fn. 2 angeführt, insbesondere Randnrn. 53 bis 61).

23 — Urteil vom 9. März 1978 (106/77, Slg. 1978, 629).

24 — Urteil vom 19. Juni 1990 (C-213/89, Slg. 1990, I-2433).

Beschränkungen mit sich bringt, die mit der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr unvereinbar sind, weil sie nicht dazu beitragen, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden darf [25].

67. Hierzu hat der Gerichtshof ausgeführt, dass seine Rechtsprechung zur Aufrechterhaltung einer für nichtig oder für ungültig erklärten Handlung der Union, mit der bezweckt wird, keinen regelungsfreien Zustand entstehen zu lassen, in analoger Anwendung ausnahmsweise zu einer vorübergehenden Aussetzung der Verdrängungswirkung führen kann, die eine unmittelbar geltende Rechtsvorschrift der Union gegenüber ihr entgegenstehendem nationalem Recht ausübt. Der Gerichtshof hat jedoch in jenem Fall eine solche Aussetzung ausgeschlossen, da keine zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit im Sinne jener Rechtsprechung vorlagen, die die Aussetzung rechtfertigen könnten [26].

68. Das vorlegende Gericht in jener Rechtssache war insoweit der Ansicht gewesen, dass die dort in Rede stehende restriktive Regelung nicht effektiv dazu beigetragen habe, die Wetttätigkeiten in kohärenter und systematischer Weise zu begrenzen, so dass sich aus der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergeben habe, dass eine solche Regelung gegen die Art. 43 EG und 49 EG (jetzt Art. 49 AEUV und 56 AEUV) verstoße.

69. Da sich der Sachverhalt des vorliegenden Falls offenbar nicht wesentlich vom Sachverhalt der Rechtssache Winner Wetten unterscheidet, besteht kein Raum für die Annahme, dass die streitige nationale Regelung während einer Übergangszeit weiterhin angewandt werden darf, sofern das vorlegende Gericht diese restriktive Regelung anhand der Kriterien, die sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur systematischen und kohärenten Natur der restriktiven Maßnahme ergeben, für mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV unvereinbar hält.

70. Dieses Ergebnis wird durch das aus jüngerer Zeit stammende Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne [27] nicht in Frage gestellt. In jenem Fall, der einen Erlass betraf, der unter Verletzung der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme [28] ergangen war, hat der Gerichtshof entschieden, dass das vorlegende Gericht unter Berücksichtigung dessen, dass ein zwingendes Erfordernis im Zusammenhang mit dem Umweltschutz vorliegt, bei Vorliegen einer Reihe von Voraussetzungen ausnahmsweise zur Anwendung einer nationalen Rechtsvorschrift berechtigt sein kann, die es ihm gestattet, bestimmte Wirkungen eines für nichtig erklärten nationalen Rechtsakts aufrechtzuerhalten [29].

71. Aus den Ausführungen des Gerichtshofs in jenem Urteil geht jedoch hervor, dass die Berechtigung zur Aufrechterhaltung einer gegen das Unionsrecht verstoßenden Maßnahme nur als strikte Ausnahme und nur unter den in jenem Urteil formulierten ganz konkreten Voraussetzungen – die hier eindeutig nicht erfüllt sind – gelten soll [30].

72. Vor allem setzt die Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne das Vorliegen eines zwingenden Erfordernisses im Zusammenhang mit dem Umweltschutz voraus [31]. Im vorliegenden Fall ist kein dem ähnliches zwingendes Erfordernis ersichtlich, dass die Aussetzung rechtfertigen könnte.

25 — Vgl. Urteil Winner Wetten (oben in Fn. 2 angeführt, Randnr. 69 und Tenor).

26 — Vgl. Urteil Winner Wetten (oben in Fn. 2 angeführt, Randnrn. 66 f.).

27 — Urteil vom 28. Februar 2012 (C-41/11).

28 — ABl. L 197, S. 30.

29 — Vgl. Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (oben in Fn. 27 angeführt, Randnrn. 57 bis 62).

30 — Vgl. Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (oben in Fn. 27 angeführt, insbesondere Randnr. 63).

31 — Vgl. Urteil Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (oben in Fn. 27 angeführt, Randnrn. 57 f.).

73. Nach alledem sollte die dritte Vorlagefrage dahin beantwortet werden, dass die streitige nationale Regelung, mit der das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen übertragen wird, sofern sie nach den Feststellungen des nationalen Gerichts nicht mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar ist, weil sie nicht dazu beiträgt, Wetttätigkeiten zu begrenzen oder Spieler in systematischer und kohärenter Weise in kontrollierte Bahnen zu lenken, nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden darf.

VI – Ergebnis

74. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich vor, die vom Simvoulio tis Epikrateias (Griechenland) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

— Die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sind in dem Sinne auszulegen, dass eine nationale Regelung, die das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen einem einzigen Unternehmen überträgt, das in der Form einer börsennotierten Aktiengesellschaft errichtet worden ist, gerechtfertigt sein kann, soweit sie tatsächlich das Ziel der Verminderung des Angebots von Glücksspielen oder das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen zusammenhängenden Kriminalität durch Lenkung der Spieler in kontrollierte Bahnen verfolgt und soweit sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, diese Ziele kohärent und systematisch zu erreichen. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, welches dieser Ziele mit der streitigen nationalen Regelung tatsächlich verfolgt wird und ob die Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, die Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Insbesondere kann das nationale Gericht, soweit es entscheidet, dass das Ziel der streitigen nationalen Regelung in der Beschränkung des Glücksspielangebots in Griechenland besteht, nicht zu dem Ergebnis gelangen, dass die Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, wenn es feststellen sollte, dass der Monopolinhaber tatsächlich eine Expansionspolitik betreibt und dass das ihm übertragene ausschließliche Recht zu einer Ausweitung statt einer Verminderung des Glücksspielangebots führt. Sollte das nationale Gericht hingegen feststellen, dass das alleinige Ziel der streitigen nationalen Regelung darin besteht, die mit Glücksspielen zusammenhängende Kriminalität zu bekämpfen, indem Spieler in erlaubte und geregelte Bahnen gelenkt werden, kann eine vom Monopolinhaber betriebene Expansionspolitik, die u. a. durch eine Ausweitung des Glücksspielangebots und Werbung für diese Glücksspiele gekennzeichnet ist, nur dann als kohärent angesehen werden, wenn die kriminellen und betrügerischen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel in Griechenland tatsächlich ein Problem erheblichen Umfangs darstellen, dem eine Ausweitung der zugelassenen und regulierten Tätigkeiten abhelfen könnte. Im Übrigen müssen erstens die Ausweitung des Glücksspielangebots und die Werbung für diese Glücksspiele maßvoll und eng auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher zu den kontrollierten Spielenetzwerken zu lenken, und zweitens muss das Glücksspielangebot des Monopolinhabers einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegen.

— Die streitige nationale Regelung, mit der das ausschließliche Recht zur Durchführung, zur Verwaltung, zur Organisation und zum Betrieb von Glücksspielen übertragen wird, darf, sofern sie nach den Feststellungen des nationalen Gerichts nicht mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar ist, weil sie nicht dazu beiträgt, Wetttätigkeiten zu begrenzen oder Spieler in systematischer und kohärenter Weise in kontrollierte Bahnen zu lenken, nicht für eine Übergangszeit weiter angewandt werden.