Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NILS WAHL
vom 26. November 2015 [1]

Rechtssache C-375/14

Strafverfahren
gegen
Rosanna Laezza

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Frosinone [Amtsgericht Frosinone, Italien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit — Urteil des Gerichtshofs, mit dem nationale Vorschriften über Konzessionen für die Annahme von Wetten als mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt wurden — Neuordnung des Systems durch eine Neuausschreibung — Verkürzte Gültigkeitsdauer der Konzessionen — Unentgeltliche Gebrauchsüberlassung der im Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden — Vereinbarkeit mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV — Relevante Kriterien zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen, das vom Tribunale di Frosinone (Amtsgericht Frosinone, Italien) eingereicht wurde, ergeht im Rahmen eines Strafverfahrens gegen Frau Laezza wegen Verstoßes gegen die italienischen Vorschriften über die Annahme von Wetten und betrifft einen Beschluss über die Beschlagnahme bestimmter EDV-Ausstattungen zur Entgegennahme und Übertragung von Sportwetten oder Wetten auf andere Ereignisse.

2. Die vorliegende Rechtssache reiht sich in die zahlreichen Vorlagen zur Vorabentscheidung ein, mit denen der Gerichtshof ersucht wurde, sich über die Vereinbarkeit von bestimmten nationalen Vorschriften mit dem Unionsrecht zu äußern, die den Glücksspielsektor regeln – insbesondere italienische Vorschriften über die Annahme von Wetten [2]. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen wirft allerdings eine neue Frage auf, auf die ich meine Prüfung konzentrieren werde, nämlich ob die Verpflichtung für neue Konzessionäre, ihre Ausstattungen zur Annahme von Wetten bei Beendigung dieser Tätigkeit unentgeltlich abzugeben, mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie mit dem Gleichbehandlungs- und Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Das vorliegende Verfahren fügt sich in einen rechtlichen und tatsächlichen Kontext ein, der insbesondere von den Urteilen Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli u. a. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133), Kommission/Italien (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80), und Biasci u. a. (C-660/11 und C-8/12, EU:C:2013:550) umschrieben wird, sowie insbesondere von dem jüngst ergangenen Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Das Ersuchen gehört außerdem zu einer Gruppe von 17 gegenwärtig beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen, die alle eine vergleichbare Problematik betreffen (Rechtssachen Tomassi [C-210/14], Di Adamo, [C-211/14], De Ciantis [C-212/14], Biolzi [C-213/14], Proia [C-214/14], Rosa [C-433/14], Mignone [C-434/14], Barletta [C-435/14], Cazzorla [C-436/14], Seminario [C-437/14], Carlucci [C-462/14], Baldo [C-467/14], Pontillo [C-474/14], Gaiti u. a. [C-534/14], Santoro [C-65/15] und Conti [C-504/15]), und weist Berührungspunkte mit drei weiteren, ebenfalls beim Gerichtshof anhängigen Rechtssachen auf, die einen anderen Aspekt der italienischen Vorschriften auf diesem Gebiet betreffen, nämlich die Bestimmungen zum Nachweis der wirtschaftlich-finanziellen Leistungsfähigkeit der Veranstalter (Rechtssache Politano [C-225/15], Durante [C-438/15] und Manzo [C-542/15]).

3. Das Verfahren bietet zwar auf den ersten Blick die Gelegenheit, die Kriterien näher zu bestimmen, die bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von restriktiven Maßnahmen relevant sind, die die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Glücksspiels erlassen haben, aber es zeigt angesichts lückenhafter Informationen über die näheren Umstände der Ausgestaltung und des Erlasses dieser Maßnahmen meines Erachtens auch die Grenzen der vom vorlegenden Gericht erbetenen Auslegung auf.

I – **Rechtlicher Rahmen**

4. Die italienische Regelung sieht im Wesentlichen vor, dass die Teilnahme an der Veranstaltung von Glücksspielen einschließlich der Annahme von Wetten den Erhalt einer Konzession und einer polizeilichen Genehmigung voraussetzt.

5. Gemäß Art. 88 des Königlichen Dekrets Nr. 773 vom 18. Juni 1931 zur Annahme des einheitlichen Textes der Gesetze auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit [3] in der Fassung des Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 388 vom 23. Dezember 2000 [4] hängt die Erteilung der polizeilichen Genehmigung vom Erhalt einer Konzession durch die Agentur für Zölle und staatliche Monopole (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, im Folgenden: ADM) ab. Diese polizeiliche Genehmigung ermächtigt ihre Inhaber zur Annahme von Wetten in einem bestimmten geografischen Gebiet. Das Fehlen der Konzession steht daher der Erteilung der polizeilichen Genehmigung entgegen. Die Annahme von Wetten ohne eine Konzession oder polizeiliche Genehmigung ist strafbar.

6. 1999 vergaben die italienischen Behörden durch öffentliche Ausschreibung 1 000 Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten. Parallel dazu wurden 671 neue Konzessionen für die Veranstaltung von Wetten auf Pferderennen ebenfalls durch öffentliche Ausschreibung vergeben und 329 bestehende Konzessionen automatisch verlängert. Gemäß den damals geltenden Vorschriften wurden Veranstalter mit der Rechtsform von Kapitalgesellschaften, deren Anteile auf reglementierten Märkten gehandelt werden, von der Ausschreibung ausgeschlossen, weil es bei diesen Gesellschaften nicht möglich sei, die einzelnen Anteilseigner stets genau zu ermitteln. Die Rechtswidrigkeit dieses Ausschlusses im Hinblick auf die Art. 43 EG und 49 EG wurde insbesondere im Urteil Placanica u. a. festgestellt [5].

7. Durch das Gesetzesdekret Nr. 223 [6] wurde der Glücksspielsektor in Italien reformiert, um ihn mit den Erfordernissen des Unionsrechts in Einklang zu bringen. Dieses Dekret sah die Vergabe von ca. 16 300 neuen Glücksspielkonzessionen vor, die zu den 1999 vergebenen Konzessionen hinzukamen.

8. Insbesondere auf das Urteil Costa und Cifone [7] hin wurde der Glücksspielsektor durch das Gesetzesdekret Nr. 16 erneut reformiert [8].

3 — Amtsblatt der Italienischen Republik (im Folgenden: GURI) Nr. 146 vom 26. Juni 1931.

4 — Supplemento ordinario zur GURI Nr. 302 vom 29. Dezember 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Gesetzesdekret vom 4. Juli 2006 mit Eilbestimmungen für den wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung und für die Regelung und Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben sowie Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuereinnahmen und der Bekämpfung von Steuerbetrug, umgewandelt in Gesetz Nr. 248 vom 4. August 2006 (GURI Nr. 18 vom 11. August 2006).

7 — C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Gesetzesdekret vom 2. März 2012 über Eilbestimmungen zur Steuervereinfachung, zur Effizienzsteigerung und Verstärkung der Kontrollverfahren (GURI Nr. 52 vom 2. März 2012, S. 1), mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr. 44 vom 26. April 2012 (GURI Nr. 99 vom 28. April 2012 und Supplemento ordinario zur GURI Nr. 85, S. 1 ff.; koordinierter Text, S. 23 ff. im Folgenden: Gesetzesdekret von 2012).

9. Art. 10 Abs. 9 octies und 9 novies des Gesetzesdekrets von 2012 bestimmt hinsichtlich der Durchführung von Ausschreibungen für die Vergabe von Wettkonzessionen:

„9 octies. Im Rahmen einer Neuordnung der Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Glücksspiels, einschließlich jener im Bereich der Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse, sollen die Bestimmungen des vorliegenden Absatzes diese Neuordnung durch eine erste Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen für die Annahme der in Rede stehenden Wetten ablaufen, erleichtern, wobei der Notwendigkeit einer Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften über die Auswahl der Personen, die im Auftrag des Staates Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse annehmen, an die im Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Februar 2012 in den Rechtssachen [Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80)] aufgestellten Grundsätze Rechnung zu tragen ist. Daher führt die [ADM] angesichts des nahen Ablaufs einer Reihe von Konzessionen für die Annahme dieser Wetten sofort und jedenfalls bis zum 31. Juli 2012 eine Ausschreibung zur Auswahl von Betreibern durch, die solche Wetten unter Berücksichtigung wenigstens der folgenden Voraussetzungen annehmen:

a) Möglichkeit zur Teilnahme für Betreiber, die bereits die Tätigkeit der Annahme von Glücksspielen in einem der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, in dem sie ihren gesetzlichen und wirtschaftlichen Sitz haben, auf Grundlage einer gültigen und wirksamen, nach dem Recht dieses Staates erteilten Genehmigung ausüben und die auch die von der Agentur für staatliche Monopole vorgesehenen Voraussetzungen in Bezug auf die Unbedenklichkeit und die Zuverlässigkeit sowie die wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit erfüllen, unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes Nr. 220[9] … und des Gesetzesdekrets Nr. 98 vom 6. Juli 2011, umgewandelt und geändert durch das Gesetz Nr. 111 vom 15. Juli 2011;

b) Erteilung einer Höchstzahl von 2 000 Konzessionen, die zum 30. Juni 2016 ablaufen, für die Annahme, ausschließlich in einem physischen Netzwerk, von Wetten auf sportliche Ereignisse, auch Pferderennen, und andere Ereignisse bei Annahmestellen, die die Vermarktung öffentlicher Glücksspielerzeugnisse als ausschließliche Tätigkeit betreiben, ohne Beschränkung durch Mindestabstände zwischen ihnen oder zu anderen auf dem Gebiet der gleichen Wetten bereits tätigen Annahmestellen;

c) als Preisbestandteil wird ein Auftragspreis von 11 000 Euro pro Niederlassung festgesetzt;d) Abschluss eines Konzessionsvertrags mit einem Inhalt, der mit jedem anderen aus dem Urteil [Costa und Cifone, EU:C:2012:80] folgenden Grundsatz sowie mit den nationalen Rechtsvorschriften im Bereich des öffentlichen Glücksspiels vereinbar ist;

e) Möglichkeit zum Betrieb der Niederlassungen in jedem Ort oder in jeder Provinz, ohne Begrenzung der Anzahl in einem bestimmten geografischen Gebiet und ohne Vorzugsbedingungen gegenüber zur Annahme gleicher Wetten bereits zugelassenen Konzessionären oder solche Bedingungen, die sich als wie auch immer für diese günstig erweisen können;

f) Kautionsleistung im Einklang mit den Bestimmungen der Art. 24 des Gesetzesdekrets Nr. 98 vom 6. Juli 2011, umgewandelt und geändert durch das Gesetz Nr. 111 vom 15. Juli 2011.

9 — Gesetz vom 13. Dezember 2010 mit Vorschriften über die Aufstellung des jährlichen und mehrjährigen Haushalts des Staates (Stabilitätsgesetz 2011) (Legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [legge di stabilità 2011]) (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 297 vom 21. Dezember 2010, im Folgenden: Gesetz Nr. 220).

9 novies. Die Konzessionäre für die Annahme der in Abs. 9 octies genannten Wetten, die zum 30. Juni 2012 ablaufen, üben ihre Tätigkeit der Wettannahme bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Verträge über die nach dem vorgenannten Absatz vergebenen Konzessionen aus. Art. 24 Abs. 37 und 38 des Gesetzesdekrets Nr. 98 vom 6. Juli 2011, umgewandelt und geändert durch das Gesetz Nr. 111 vom 15. Juli 2011, Art. 1 Abs. 287 Buchst. e des Gesetzes Nr. 311 vom 30. Dezember 2004 und Art. 38 Abs. 4 Buchst. e des [Gesetzesdekrets Nr. 223 vom 4. Juli 2006 über Eilbestimmungen für den wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung, für die Regelung und Rationalisierung der öffentlichen Ausgaben und Maßnahmen auf dem Gebiet der Steuereinnahmen und der Bekämpfung von Steuerbetrug], umgewandelt und geändert durch das Gesetz Nr. 248 vom 4. August 2006, sind aufgehoben."

10. Mit den vorstehenden Bestimmungen wurden Lizenzen mit einer Gültigkeitsdauer von vierzig Monaten vergeben, während die früher erteilten Lizenzen eine Gültigkeitsdauer zwischen neun und zwölf Jahren besaßen.

11. Art. 1 Abs. 77 des Gesetzes Nr. 220 bestimmt in seiner geänderten Fassung:

„Um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Interessen bei der Organisation und Verwaltung von öffentlichen Glücksspielen sicherzustellen; unter Berücksichtigung des Staatsmonopols auf dem Gebiet des Glücksspiels … und der auf diesem Gebiet geltenden Grundsätze auch der Europäischen Union bei der Auswahl von Wettbewerbern; zur Steigerung der Effizienz und Effektivität des Kampfes gegen die Verbreitung des unlauteren oder illegalen Glücksspiels in Italien, des Verbraucherschutzes – insbesondere von Minderjährigen –, der öffentlichen Ordnung, des Kampfes gegen die Spielsucht Minderjähriger und gegen das Eindringen der organisierten Kriminalität in den Glücksspielsektor … wird der Minister für Wirtschaft und Finanzen – Autonome Staatsmonopolverwaltung unverzüglich eine Neufassung des Mustervertrags für Konzessionen für die Annahme von öffentlichen Glücksspielen ausarbeiten, die nicht über den Fernabsatz oder zumindest über eine physische Präsenz erfolgt."

12. Art. 1 Abs. 78 Buchst. b Nr. 26 des Gesetzes Nr. 220 bestimmt:

„Die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung oder der Übergang der Infrastruktur zur Spielverwaltung und -annahme an die autonome Staatsmonopolverwaltung zum Zeitpunkt des Ablaufs der Konzessionsfrist erfolgt ausschließlich auf deren vorheriges Verlangen, das wenigstens sechs Monate vor diesem Fristende oder mit der Widerrufs- oder Entzugsentscheidung erklärt werden muss."

13. Die Bestimmungen über die Gründe für den Widerruf und den Entzug der Konzession in den Ausschreibungsbestimmungen sind im Vertragsentwurf für die Vergabe von Konzession für die Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen (im Folgenden: Vertragsentwurf) gemäß Art. 10 Abs. 9 octies des Gesetzesdekrets von 2012 geregelt.

14. Diese Bestimmungen, die in Art. 23 Abs. 2 Buchst. a, e und k des Vertragsentwurfs enthalten sind, betreffen insbesondere den Fall, dass ein Gericht über Verstöße zu entscheiden hat, die nach Ansicht der autonomen Staatsmonopolverwaltung die gebotene Zuverlässigkeit, Professionalität und sittliche Eignung des Konzessionärs ausschließen, den Fall, dass die Organisation, Veranstaltung und Annahme von öffentlichen Glücksspielen in einer Weise erfolgt, die nicht den geltenden gesetzlichen, untergesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen entspricht, und den Fall, dass die im Bereich des Ordnungsrechts zur Bekämpfung von Wetten und Glücksspiel zuständigen Behörden Zuwiderhandlungen feststellen.

15. Art. 25 des Vertragsentwurfs, die streitgegenständliche Bestimmung, legt fest:

„… Auf ausdrückliches Verlangen der ADM und für den in der Vereinbarung festgelegten Zeitraum verpflichtet sich der Konzessionär, bei Beendigung der Tätigkeit aufgrund des Ablaufs der Konzessionsfrist oder aufgrund einer Widerrufs- oder Entzugsentscheidung, die in seinem Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, der ADM oder einem anderen von ihr in einem Vergabeverfahren ausgewählten Konzessionär frei von Rechten Dritter nach Maßgabe der folgenden Absätze unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen. 2. Die zu überlassenden Vermögensgegenstände werden gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. e in das Inventar und dessen spätere Änderungen aufgenommen. 3. Die Gebrauchsüberlassung – die im kontradiktorischen Verfahren zwischen der ADM und dem Konzessionär unter Erstellung entsprechender Protokolle erfolgen – beginnt während des Halbjahrs, das dem Auslaufen des Vertrags vorangeht; dabei wird dem Erfordernis Rechnung getragen, die Funktionsfähigkeit des Systems auch während dieses Zeitraums nicht zu beeinträchtigen, da die Vermögensgegenstände der ADM in einem Zustand zu überlassen sind, der die Kontinuität der Funktionsfähigkeit des elektronischen Netzwerks gewährleistet. Die Kosten einer eventuellen physischen Verbringung der Geräte, Ausstattungen und sonstigen Bestandteile des elektronischen Netzwerks sind vom Konzessionär zu tragen …“

II – **Sachverhalt, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof**

16. Am 5. Juni 2014 stellten die Behörden nach einer von einer Einheit der Finanzpolizei (Compagnia Guardia di Finanza) von Frosinone (Italien) durchgeführten Kontrolle in den Räumlichkeiten eines von Frau Laezza betriebenen Datenübertragungszentrums, das vertraglich mit Stanleybet Malta Ltd – einer maltesischen Gesellschaft – verbunden ist, fest, dass dort die Annahme von Wetten ohne Genehmigung nach Art. 88 des königlichen Dekrets Nr. 773 vom 18. Juni 1931 zur Annahme des einheitlichen Textes der Gesetze auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit in der Fassung des Art. 37 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 338 vom 23. Dezember 2000 erfolgte.

17. Mit Beschluss vom 10. Juni 2014 veranlasste der Giudice per le indagini preliminari (Ermittlungsrichter) des Amtsgerichts Cassino (Tribunale di Cassino) die präventive Beschlagnahme der für die Annahme von Wetten genutzten Vermögensgegenstände von Frau Laezza.

18. Am 7. und 15. November 2013 stellte Frau Laezza beim vorlegenden Gericht einen Antrag auf Aufhebung des Beschlagnahmebeschlusses. Außerdem beantragte sie – wie es die Gesellschaften, mit denen das von ihr betriebene Datenübermittlungszentrum verbunden ist, in dem Verfahren taten, das zum Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) führte – die Aufhebung der letzten Ausschreibung für die Vergabe von Glücksspielkonzessionen in Italien wegen Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot und forderte die Durchführung eines neuen Ausschreibungsverfahrens.

19. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Consiglio di Stato (Staatsrat) dem Gerichtshof bereits zwei analoge Vorlagefragen in der Rechtssache gestellt hat, die zum Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) führte, aber es ist der Ansicht, dass der Gegenstand der beiden Fragen, insbesondere die verkürzte Geltungsdauer der neuen im Vergleich zu den alten Konzessionen, als solche in unionsrechtlicher Hinsicht nicht problematisch sei.

20. Das Gericht verweist aber auf den Inhalt von Art. 25 des Vertragsentwurfs, der von den Inhabern der neuen Konzessionen zu unterzeichnen ist und die Verpflichtung enthält, bei Beendigung der Tätigkeit aufgrund des Ablaufs der Konzessionsfrist oder aufgrund einer Widerrufs- oder Entzugsentscheidung, die in ihrem Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, einem anderen unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen.

21. Diese Bestimmung, für die es in Italien kein Vorbild gebe, könne zwar eventuell in den Fällen des Entzugs und/oder Widerrufs der Konzession einer angemessenen Sanktionslogik entsprechen; in den Fällen hingegen, in denen die unentgeltliche Überlassung nur mit dem Zeitpunkt des Ablaufs der Konzessionsfrist in Zusammenhang steht, erscheint sie nach Ansicht des vorlegenden Gerichts aber besonders nachteilig. Hinzu komme die überraschende Verpflichtung des Konzessionärs, alle mit dieser unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung verbundenen Kosten zu tragen.

22. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass eine solche unterschiedliche Behandlung der alten und neuen Konzessionäre kein zwingendes Erfordernis des öffentlichen Interesses darstellen könne.

23. Unter diesen Umständen hat das Tribunale di Frosinone (Amtsgericht Frosinone) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Sind die Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV, wie sie u. a. im Licht der im Urteil Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80) enthaltenen Grundsätze ergänzt worden sind, dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Bestimmung entgegenstehen, die die Pflicht vorsieht, die im Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, bei Einstellung der Tätigkeit aufgrund des Ablaufs der Konzessionsfrist oder aufgrund von Entzugs- oder Widerrufsentscheidungen einem anderen unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen?

24. Frau Laezza, die italienische und die belgische Regierung sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

25. Am 17. September 2015 fand eine mündliche Verhandlung statt, an der alle Beteiligten teilgenommen haben.

III – **Würdigung**

26. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine Vertragsbestimmung mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar ist, die auf der Grundlage der italienischen Gesetze zur Regelung der Konzessionen und Genehmigungen im Sportwettensektor vorgeschrieben wurde. Diese Bestimmung würde die neuen Konzessionäre verpflichten, beim normalen Ablauf der Konzessionsfrist oder im Fall des vorzeitigen Entzugs oder Widerrufs der Konzession, die in ihrem Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, der Konzessionsbehörde oder einem anderen von ihr bestimmten Konzessionär unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen.

27. Gleich eingangs möchte ich hervorheben, dass das vorliegende Vorabentscheidungsverfahren nicht darauf abzielt, das neue Konzessionierungssystem, das 2012 in Italien im Glücksspielsektor eingeführt wurde, insgesamt in Frage zu stellen.

28. Vorliegend steht einzig die Maßnahme im Streit, die den Konzessionären die Verpflichtung auferlegt, bestimmte Ausstattungen, die zur Erbringung der von der Konzession umfassten Dienstleistung erforderlich sind, bei Beendigung der Tätigkeit nach Maßgabe der Bestimmungen im Anhang des Konzessionsvertrags unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen. Mit anderen Worten betrifft das vorliegende Verfahren nicht die Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, wie sie durch das Gesetzesdekret von 2012 erfolgte, und die vom Gerichtshof in der Rechtssache Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) geprüft wurde, sondern eine andere Maßnahme, die in dem Vertragsentwurf für die Konzessionsnehmer zur Regelung der Ausübung ihrer Tätigkeit enthalten

ist [10].

29. In diesem Urteil hat der Gerichtshof jedoch eine Reihe von zweckdienlichen Feststellungen zu dem System getroffen, das in Italien nach dem Inkrafttreten des Gesetzesdekrets von 2012 auf dem Glücksspielsektor eingeführt wurde.

30. Er hat nämlich festgestellt, dass die Art. 49 AEUV und 56 AEUV sowie die Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung, die aufgrund einer Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, die Durchführung einer neuen Ausschreibung zur Vergabe von Konzessionen mit gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzter Laufzeit vorsieht, nicht entgegenstehen [11].

31. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, hat der Gerichtshof daran erinnert, dass die staatlichen Stellen über ein weites Ermessen bei der Festlegung der Anforderungen verfügen, die sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben, und dass – sofern die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestehenden Anforderungen im Übrigen erfüllt sind – es Sache jedes Mitgliedstaats ist, zu beurteilen, ob es im Zusammenhang mit den von ihm verfolgten legitimen Zielen erforderlich ist, Spiel- und Wetttätigkeiten vollständig oder teilweise zu verbieten, oder ob es genügt, sie zu beschränken und zu diesem Zweck mehr oder weniger strenge Kontrollformen vorzusehen.

32. Der Gerichtshof hat in diesem speziellen Zusammenhang auch hervorgehoben, dass die Neuordnung des Konzessionierungssystems durch eine Anpassung der Zeitpunkte, zu denen die Konzessionen ablaufen, dadurch, dass sie eine gegenüber der Laufzeit früher erteilter Konzessionen verkürzte Laufzeit vorsieht, zu einer konsequenten Verfolgung legitimer Ziele, zur Verminderung der Gelegenheit zum Glücksspiel oder der Bekämpfung der mit den Glücksspielen in Zusammenhang stehenden Straftaten beitragen und auch den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen kann [12].

33. Diese Rechtssache bestätigt somit die Rechtsprechung des Gerichtshofs wonach ein Konzessionierungssystem unter bestimmten Umständen ein wirksamer Mechanismus sein kann, um die im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer mit dem Ziel zu kontrollieren, der Ausnutzung dieser Tätigkeiten zu kriminellen oder betrügerischen Zwecken vorzubeugen [13].

34. Bevor ich nun in der Sache auf die vorgelegte Frage eingehe, möchte ich mich zunächst zur Zuständigkeit des Gerichtshofs und zur Zulässigkeit der Vorlagefrage äußern.

A – *Zuständigkeit des Gerichtshofs und Zulässigkeit der Vorlagefrage*

35. Was erstens die Zuständigkeit des Gerichtshofs angeht, so ist nach einer ersten Lektüre der Vorlageentscheidung anzumerken, dass das bei dem vorlegenden Gericht anhängige Strafverfahren in jeder Hinsicht auf Italien beschränkt zu sein scheint.

10 — Diese Feststellung erscheint mir umso wichtiger, als in einer Reihe von gegenwärtig beim Gerichtshof anhängigen Verfahren die Fragen der vorlegenden Gerichte sich jeweils auf das Konzessionierungssystem beziehen, das mit dem Gesetzesdekret von 2012 eingeführt wurde (vgl. die Vorlagen der Corte suprema di cassazione [Kassationsgerichtshof] in den Rechtssachen Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-211/14), Biolzi (C-213/14) und Proia (C-214/14).

11 — Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, Rn. 55).

12 — Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, Rn. 52 und 53).

13 — Urteil Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 57).

36. Eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die unterschiedslos auf italienische Staatsangehörige und Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten anwendbar ist, kann aber im Allgemeinen nur dann Bestimmungen über die vom AEUV garantierten Grundfreiheiten betreffen, wenn sie auf Sachverhalte anwendbar ist, die einen Bezug zum Handel zwischen den Mitgliedstaaten aufweisen [14].

37. Insofern versäumt es die Vorlageentscheidung, näher zu erläutern, ob der Wirtschaftsteilnehmer (oder Wettveranstalter), mit dem die Klägerin im Ausgangsverfahren offenbar in vertraglichen Beziehungen steht, in Italien oder in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist.

38. Trotz dieses Versäumnisses meine ich, dass sich der Gerichtshof – insbesondere mit Blick auf den Zusammenhang mit dem Sachverhalt in dem das Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) erging – vorliegend für zuständig erklären kann, da das Vorliegen eines grenzüberschreitenden Elements und damit eines Anknüpfungspunkts mit dem Unionsrecht nicht von vorne herein ausgeschlossen werden kann. Das vorlegende Gericht ist nämlich offenbar davon ausgegangen, dass die Klägerin im Ausgangsverfahren mit einem Veranstalter in einem anderen Mitgliedstaat in Beziehung steht, der keine Konzession besitzt, weil er rechtswidrig von der Ausschreibung im Jahr 2012 ausgeschlossen wurde.

39. Obwohl, zweitens, kein Beteiligter ernsthafte Zweifel an der Zulässigkeit der Vorlagefrage aufgeworfen hat, erscheinen mir die von dem vorlegenden Gericht übermittelten Informationen in vielfacher Hinsicht lückenhaft, so dass man zu dem Schluss gelangen könnte, dass sie den vom Gerichtshof beständig angemahnten Anforderungen nicht genügen.

40. Insbesondere meine ich, dass die Vorlageentscheidung nicht, wie es die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, die genauen Gründe angibt, aus denen dem nationalen Gericht die Auslegung des Unionsrechts fraglich erscheint und es die Vorlage einer Frage an den Gerichtshof bezüglich der den neuen Konzessionären mit der streitigen Maßnahme auferlegten Pflicht zur unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung für erforderlich hält. So muss das nationale Gericht ein Mindestmaß an Erläuterungen zu den Gründen für die Wahl der unionsrechtlichen Bestimmungen, um deren Auslegung es ersucht, und zu dem Zusammenhang geben, den es zwischen diesen Bestimmungen und den auf den Rechtsstreit anzuwendenden nationalen Rechtsvorschriften herstellt [15].

41. Vorliegend fällt es nicht leicht festzustellen, aus welchen Gründen die streitige Maßnahme – also die Verpflichtung bei Ablauf des Konzessionsvertrags zur unentgeltlichen Überlassung des Gebrauchs der Vermögensgegenstände, die die Spielinfrastruktur bilden – im Ausgansverfahren eigentlich in Frage gestellt wird. Die vorläufige Beschlagnahme der von der Klägerin im Ausgangsverfahren für die Annahme von Wetten genutzten Vermögensgegenstände, die im Ausgangsstrafverfahren im Streit steht, hat meines Erachtens nichts mit der Umsetzung der streitigen Maßnahme zu tun.

42. Ganz allgemein kann man sich die Frage stellen, welchen Sinn es hat, im Ausgangsverfahren die Gültigkeit der Vertragsklausel in Frage zu stellen, die bei Beendigung des Konzessionsvertrags die unentgeltliche Überlassung des Gebrauchs der Vermögensgegenstände vorschreibt, die für den Wettbetrieb benötigt werden.

14 — Vgl. z. B. Urteil Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 21 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 — Vgl. insbesondere Urteil Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43. Wie ich weiter unten in meinen Schlussanträgen darlegen werde – und anders als in den Rechtssachen Costa und Cifone [16] sowie Stanley International Betting und Stanleybet Malta [17] – wird die Neuordnung des Systems durch eine neue Ausschreibung – hier das System, das nach dem Eingreifen des Gesetzgebers durch das Gesetzesdekret von 2012 eingeführt wurde – als solche gar nicht umfassend in Frage gestellt. Unter diesen Umständen obliegt es allein dem nationalen Gericht zu prüfen, ob die streitige Maßnahme nach Maßgabe des anwendbaren einzelstaatlichen Rechts überhaupt einen Einfluss auf die strafrechtliche Situation von Frau Laezza haben kann.

44. Die Vorlagefrage beruht daher anscheinend auf Sachverhaltsangaben, die sich nicht unmittelbar aus den Akten des Ausgangsverfahrens ergeben.

45. Unter diesen Umständen erscheint die formale Ordnungsgemäßheit der Vorlageentscheidung äußerst zweifelhaft, und die Vorlagefrage könnte daher als unzulässig betrachtet werden. Zwar ist es ausschließlich Sache des nationalen Gerichts, unter Berücksichtigung der Einzelheiten des Rechtsstreits sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorzulegenden Fragen zu beurteilen und das Verfahrensstadium zu bestimmen, in dem diese Fragen vorzulegen sind [18]; trotzdem muss der Gerichtshof über die tatsächlichen oder rechtlichen Angaben verfügen, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind [19].

46. Allerdings könnte der Gerichtshof im Wege einer sehr weitgehenden Auslegung zugunsten des vorlegenden Gerichts und unter Berücksichtigung von Informationen aus Präzedenzfällen, auf die sich dieses Gericht ausdrücklich bezieht, zu dem Schluss gelangen, dass es vorliegend um die Frage geht, ob ein Mitgliedstaat, der den vorausgegangenen rechtswidrigen Ausschluss von Betreibern durch eine neue Ausschreibung beseitigen möchte, in diesem Zusammenhang Erfordernisse aufstellt, die den bisherigen Betreibern einen zusätzlichen Vorteil verschaffen, oder die es den rechtswidrig ausgeschlossenen Betreibern übermäßig erschweren, ihre Rechte geltend zu machen. Die Fragestellung des vorlegenden Gerichts beruht also auf der Annahme, dass Frau Laezza nicht der strafbewehrte Vorwurf gemacht werden kann, nicht im Besitz einer Konzession – und damit einer polizeilichen Genehmigung – zu sein, wenn die Ausschreibung aufgrund von Regeln und unter Bedingungen stattfand, die gegen das Unionsrecht verstießen.

B – *Vorlagefrage*

47. Aus den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen ergibt sich, dass sich grob gesagt zwei Auffassungen gegenüberstehen.

48. Nach der ersten Auffassung, die von Frau Laezza und – weniger deutlich – von der Kommission vertreten wird, ist die streitige Maßnahme nicht mit den Art. 49 AEUV und 56 AEUV vereinbar, insbesondere weil sie Beschränkungen umfasst, die nicht durch das verfolgte Ziel gerechtfertigt werden, die Kontinuität des Glücksspielbetriebs zu gewährleisten und gleichzeitig die Glücksspielaktivitäten in kontrollierte Bahnen zu leiten, um ihre Ausbeutung zu kriminellen und betrügerischen Zwecken zu verhindern. Die Maßnahme sei jedenfalls unverhältnismäßig.

16 — C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, Rn. 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, Rn. 28) und Gauweiler u. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, Rn. 15).

19 — Vgl. insbesondere Urteil Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, Rn. 17).

49. Nach der anderen Meinung, die von der italienischen und belgischen Regierung vertreten wird, steht die Regelung unter Berücksichtigung der Grundsätze der Gleichbehandlung und der Effektivität völlig in Einklang mit den Bestimmungen des AEUV. Die beteiligten Regierungen machen geltend, dass die streitige Maßnahme erstens nicht diskriminierend sei (insbesondere weil sie unterschiedslos auf die Unternehmen anwendbar sei, die an der Ausschreibung von 2012 teilgenommen hätten), zweitens aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und drittens in Bezug auf das verfolgte Ziel verhältnismäßig sei.

50. Seit dem Urteil Schindler [20] besteht Einigkeit, dass der Bereich des Glücksspiels aufgrund der beträchtlichen sittlichen, religiösen und kulturellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene nicht harmonisiert wurde und die Mitgliedstaaten daher über ein weites Ermessen hinsichtlich der Bestimmung des angemessenen Schutzniveaus für Spieler und Verbraucher verfügen. Allerdings müssen die von ihnen erlassenen Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an ihre Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeininteresses und an ihre Verhältnismäßigkeit genügen [21].

51. Gemäß dem auf diesem Gebiet üblicherweise verwendeten Prüfungsschema ist die vorliegende Problematik in drei Schritten zu untersuchen.

52. Zunächst ist zu prüfen, ob die streitige Bestimmung eine Beschränkung der in den Art. 49 AEUV und 56 AEUV verankerten Freiheiten darstellt und gegebenenfalls, ob diese Beschränkung diskriminierend ist.

53. Zweitens ist festzustellen, ob die von den nationalen Behörden zur Rechtfertigung der unentgeltlichen Überlassungsverpflichtung herangezogenen Gründe grundsätzlich geeignet sind, eine solche Beschränkung zu rechtfertigen.

54. Drittens ist zu bestimmen, ob eine Maßnahme wie die vorliegende im Hinblick auf die verfolgten Ziele erforderlich und verhältnismäßig ist.

55. Während die ersten beiden Prüfungsschritte meines Erachtens keine besonderen Probleme aufwerfen, erscheint mir die Beurteilung der dritten Frage angesichts der fehlenden Informationen zu den Bedingungen und den Modalitäten der streitigen Maßnahme schwieriger.

1. Vorliegen einer potenziellen Beschränkung der Art. 49 AEUV und 56 AEUV und einer diesbezüglichen Diskriminierung [22]

a) Bestehen einer Beschränkung

56. Der Begriff der Beschränkung umfasst die von einem Mitgliedstaat getroffenen Maßnahmen, die, obwohl sie unterschiedslos anwendbar sind, den *Marktzugang* von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und somit den innergemeinschaftlichen Handel behindern [23].

57. Die Rechtsprechung hat eine sehr weite Definition dessen entwickelt, was möglicherweise eine „Beschränkung“ darstellen kann.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Vgl. in diesem Sinne insbesondere Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519, Rn. 57 bis 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

22 — Die Frage wird hier geprüft, ohne zwischen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit zu unterscheiden.

23 — Vgl. in diesem Sinne Urteile SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 67).

58. Auf dem Glücksspielsektor wurden daher Maßnahmen der Mitgliedstaaten als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und/oder der Dienstleistungsfreiheit angesehen, die das Verbot oder jedenfalls gewisse Einschränkungen des Rechts bewirken, Glücksspiele auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten zu veranstalten und anzubieten. Insbesondere zur italienischen Regelung von Staatsmonopolen und Konzessionen für die Erteilung von Lizenzen für Aktivitäten auf dem Glücksspielsektor hat der Gerichtshof bereits verschiedentlich festgestellt, dass sie derartige Beschränkungen enthält [24].

59. Das Gleiche gilt meiner Meinung nach für Maßnahmen, die bestimmte Bedingungen für Unternehmen vorschreiben, die an der Ausschreibung teilnehmen wollten, um eine Konzession zu erhalten.

60. Dies trifft auch auf die streitige Maßnahme zu, also die vertragliche Verpflichtung zur unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung in Art. 25 des Vertragsentwurfs, der für die Konzessionen gilt, die nach der Ausschreibung von 2012 erteilt wurden.

61. Eine solche Maßnahme wirkt sich nämlich nachteilig auf die Tätigkeit der Wirtschaftsteilnehmer aus, die Wetten anbieten möchten.

62. Die Verpflichtung zur unentgeltlichen Überlassung des Gebrauchs der für die Annahme von Wetten genutzten Ausstattungen bei Beendigung der Tätigkeit, einschließlich des schlichten Ablaufs der Konzessionsfrist, kann nämlich geeignet sein, die Ausübung dieser unternehmerischen Tätigkeit weniger attraktiv zu machen. Das Risiko für ein Unternehmen, die in seinem Besitz befindlichen Vermögensgegenstände ohne finanzielle Entschädigung einem anderen zum Gebrauch überlassen zu müssen, wodurch die Rentabilität seiner Investitionen zunichte gemacht wird, ist geeignet, seine Beteiligung an der Ausschreibung von 2012 weniger attraktiv zu machen oder es ganz von der Teilnahme an der Ausschreibung abzuhalten.

63. Die streitige Verpflichtung zur unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung erscheint umso belastender und abschreckender (beschränkender) als sie – wie sich aus den Bestimmungen in Art. 25 des Vertragsentwurfs ergibt – noch von zusätzlichen Pflichten begleitet werden kann, wie etwa der Verpflichtung, die betreffenden Ausstattungen frei von eventuellen Rechten Dritter zu übergeben, und die Verpflichtung zur Übernahme der Kosten der physischen Verbringung der Ausstattungen sowie der Kosten, die durch das Erfordernis verursacht werden können, die fraglichen Vermögensgegenstände „in einem Zustand zu überlassen …, der die Kontinuität der Funktionsfähigkeit des elektronischen Netzwerks gewährleistet“. Auch die Verpflichtung, der zuständigen Behörde „alle Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die reibungslose Übergabe des Betriebs von Nutzen sind“; die Verpflichtung „in den Verträgen mit Geschäftspartnern eine Klausel aufzunehmen, die zugunsten der [ADM] die Möglichkeit des Gläubigerwechsels und/oder zur Verlängerung der Verträge bei ihrem Auslaufen vorsieht“ (einschließlich der Übernahme der gegebenenfalls erforderlichen Gegenleistungen, um die Annahme dieser Klausel zu erreichen), und schließlich die Verpflichtung, „auf Verlangen der [ADM] alle Unterwerfungs- und Zusammenarbeitsverhältnisse, die zur Nutzung der Konzession eingegangen wurden, aufzukündigen“, stellen alle Verpflichtungen dar, die ausdrücklich in Art. 25 Abs. 4 bis 6 des Vertragsentwurfs enthalten sind und die die besonders beschränkende Wirkung der streitigen Maßnahme verstärken.

64. Die streitige Maßnahme, die den Bietern der Ausschreibung von 2012 eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt, die für diese nicht unerhebliche wirtschaftliche Konsequenzen haben, ist daher geeignet, deren Entscheidung zu beeinflussen, an der fraglichen Ausschreibung teilzunehmen oder nicht, und stellt daher eine potenzielle Beschränkung der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit dar.

24 — Vgl. insbesondere Urteile Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung), Biasci u. a. (C-660/11 und C-8/12, EU:C:2013:550, Rn. 21) und Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80, Rn. 69 et 70).

b) Bestehen einer diskriminierenden Beschränkung

65. Bevor ich auf die Frage nach Rechtfertigungen für die streitige Bestimmung eingehe, ist kurz zu prüfen, ob die streitigen Beschränkungen in diskriminierender Weise erlassen wurden. Nur Beschränkungen, die keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellen, können nämlich durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein [25].

66. Aus den beim Gerichtshof eingereichten Unterlagen ergibt sich vorliegend, dass die streitige Maßnahme für alle Wirtschaftsteilnehmer gilt, die an der Ausschreibung von 2012 teilnehmen wollten, und zwar unabhängig vom Sitz ihrer Niederlassung.

67. Selbst unter der Annahme, dass die streitige Maßnahme – wie Frau Laezza nach Angaben des vorlegenden Gerichts andeutet – tatsächlich nur auf die neuen Konzessionswerber anwendbar wäre, was vom nationalen Gericht zu prüfen ist, bewirkt diese Maßnahme meines Erachtens keinerlei Diskriminierung der Betreiber, die ihren Sitz nicht in Italien haben. Selbst in diesem Fall wäre die streitige Maßnahme nämlich unterschiedslos auf alle Teilnehmer der Ausschreibung von 2012 anwendbar.

2. Rechtfertigung der streitigen Beschränkung

68. Nach ständiger Rechtsprechung können Beschränkungen der Glücksspieltätigkeit durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie dem Verbraucherschutz, der Betrugsvorbeugung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein [26]. Hinsichtlich der italienischen Vorschriften für das Glücksspiel hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass das Ziel, Straftaten im Zusammenhang mit Glücksspielen zu bekämpfen, geeignet ist, sich aus dieser Regelung ergebende Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen [27].

69. Vorliegend ist festzustellen, dass Art. 25 des Vertragsentwurfs nur wenige Anhaltspunkte für die Ziele enthält, die mit dem Erlass der streitigen Maßnahme verfolgt werden sollen, und sich darauf beschränkt festzustellen, dass die „Vermögensgegenstände … in einem Zustand zu überlassen sind, der die Kontinuität der Funktionsfähigkeit des elektronischen Netzwerks gewährleistet“.

70. Das vorlegende Gericht hat zwar die Ansicht geäußert, dass diese Maßnahme offenbar einer „Sanktionslogik“ gehorche, für die es kein Vorbild gebe, aber die italienische Regierung hat angeführt, dass die streitige Maßnahme – wie sich aus verschiedenen Anhaltspunkten in Art. 25 des Vertragsentwurfs und Art. 1 Abs. 77 des Gesetzes Nr. 220 ergebe – durch das Erfordernis gerechtfertigt sei, die Kontinuität des gesetzlich genehmigten Wettbetriebs zu gewährleisten und somit die Kriminalität und die illegale Veranstaltung von Wetten zu bekämpfen, indem ein Betreiber, der nicht länger über die erforderlichen Genehmigungen verfüge, daran gehindert werde, weiter Wetten anzunehmen. Wie der Gerichtshof bereits entschieden habe, würden Glücksspiele in Anbetracht der Höhe der Beträge, die mit ihnen eingenommen werden könnten, und der Gewinne, die sie den Spielern bieten könnten, nämlich eine erhöhte Gefahr von Betrug und anderen Straftaten bergen [28].

71. Das Ziel, die Kontinuität des Spielbetriebs zu gewährleisten, um damit letztlich die illegale Annahme von Wetten und die Kriminalität zu bekämpfen, kann meines Erachtens grundsätzlich einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit rechtfertigen kann. Aus der Rechtsprechung des

25 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Grupo Itevelesa u. a. (C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 — Urteil Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 — Urteil Biasci u. a. (C-660/11 und C-8/12, EU:C:2013:550, Rn. 23).

28 — Urteil Costa und Cifone (C-72/10 und C-77/10, EU:C:2012:80, Rn. 76 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Gerichtshofs ergibt sich eindeutig, dass das Ziel, die Kriminalität dadurch zu bekämpfen, dass die in diesem Sektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer einer Kontrolle unterworfen und Glücksspieltätigkeiten in Bahnen gelenkt werden, die diesen Kontrollen unterliegen, als Rechtfertigung für Beschränkungen der Grundfreiheiten anerkannt ist [29].

72. Überdies impliziert – wie die italienische Regierung angeführt hat – die Einführung eines Konzessionierungssystems, das grundsätzlich vom Gerichtshof bestätigt wurde, den Abschluss von Konzessionsverträgen, die für die Konzessionsbehörde und den Konzessionsnehmer gegenseitig bindende Verpflichtungen enthalten.

73. Unter diesen Umständen ist die unentgeltliche Überlassung bestimmter Vermögensgegenstände bei Ablauf der Konzessionsfrist, wie sie in verschiedenen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, unter gewissen Bedingungen denkbar.

74. Dies gilt etwa für die im französischen Verwaltungsrecht bekannten sogenannten „biens de retour“ (zurückzugebende Vermögensgegenstände) für Konzessionen auf dem Gebiet der öffentlichen Daseinsvorsorge. Allerdings ist anzumerken, dass diese Vermögensgegenstände, die zur Erfüllung der Dienstleistung unabdingbar sind, *ab initio* als Eigentum der Verwaltungsbehörde gelten und daher unentgeltlich an diese zurückfallen, auch wenn sie durch den Konzessionsnehmer finanziert und realisiert wurden. Es ist auch hervorzuheben, dass die Eigenschaft als „bien de retour“ die Zahlung einer Entschädigung für den nicht amortisierten Teil des Vermögensgegenstands nicht zwingend ausschließt [30].

75. Auch ist anzumerken, dass diese „kostenlose“ Überlassung zwar bei besonders teuren, nicht austauschbaren und unverkäuflichen Infrastruktureinrichtungen aus rein wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt ist; bei Vermögensgegenständen, deren Anschaffung oder Realisierung keine besonderen Schwierigkeiten aufwerfen, ist sie jedoch nur schwerer vorstellbar.

76. Falls das vorlegende Gericht allerdings zu dem Schluss gelangen sollte, dass das wahre Motiv für die streitige Maßnahme nicht die Kontinuität des Spielbetriebs und die Bekämpfung der Kriminalität, sondern schlicht die Maximierung der Staatseinnahmen ist, so würde, wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, dieses Ziel für sich allein eine derartige Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nicht erlauben [31]. Es ist nämlich Sache der nationalen Gerichte zu prüfen, ob die nationale Regelung tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die mit ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen [32]. In diesem Zusammenhang obliegt es dem Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt, dem Gericht, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände darzulegen, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt [33].

77. Falls das vorlegende Gericht andererseits die von der italienischen Regierung vorgetragenen legitimen Gemeinwohlziele bestätigen sollte, müsste es anschließend prüfen, ob die streitige Verpflichtung zur unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen an die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit genügt.

29 — Urteil Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133, Rn. 48 und 49).

30 — Für eine rezente Illustration der Regeln, die für diese Vermögensgegenstände gelten, vgl. insbesondere Urteil des Conseil d'État (Assemblée) vom 21. Dezember 2012, Commune de Douai Nr. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Vgl. insbesondere Urteil Dickinger und Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 55).

32 — Urteile Gambelli u. a. (C-243/01, EU:C:2003:597, Rn. 75) sowie Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133 Rn. 58).

33 — Urteil Dickinger und Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung).

3. Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Hinblick auf das angeführte Ziel des Gemeinwohls

78. Es muss betont werden, dass die Vorlageentscheidung nur sehr wenige zweckdienliche Angaben zu den Anwendungsmodalitäten der streitigen Maßnahme macht. Insbesondere werden weder die Bedingungen erwähnt, unter denen die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung erfolgt, noch die Art der Befugnis, eine solche Maßnahme anzuordnen (Ermessensentscheidung oder nicht).

79. Diese Informationen sind aber, wie ich im Folgenden ausführen werde, relevante und entscheidende Kriterien zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der fraglichen Maßnahme.

80. Diesem Erfordernis kommt jedoch eine große Bedeutung zu, wenn es um Auslegungsfragen geht, die das Verhältnis des Unionsrechts zu einem Gebiet wie dem Glücksspielsektor betreffen, das erwiesenermaßen auf europäischer Ebene nicht harmonisiert ist und auf dem die Mitgliedstaaten weiterhin ein weites Ermessen genießen. Auf diesem Gebiet sind die nationalen Behörden im Allgemeinen – und die nationalen Gerichte im Besonderen – am besten in der Lage, die tatsächlich verfolgten legitimen Ziele und die dafür eingesetzten Mittel zu bestimmen.

81. Der Mangel an Informationen zu den Umständen, unter denen die streitige Maßnahme gegebenenfalls gegenüber den Konzessionären angeordnet wird, macht es dem Gerichtshof unmöglich, eine klare und damit zweckdienliche Antwort auf die gestellte Frage zu geben.

82. Das vorlegende Gericht hat sich hier auf den Hinweis beschränkt, dass die Pflicht zur unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung nach Art. 25 des Vertragsentwurfs in den Fällen des Entzugs und des Widerrufs der Konzession zwar nicht unvernünftig erscheine, aber dass dies nicht für die Fälle gelte, in denen die Verpflichtung nur an den Ablauf der Konzessionsfrist und nicht an ein Verschulden oder eine Zuwiderhandlung des Konzessionärs anknüpfe.

83. Im Übrigen enthält die Vorlageentscheidung keinerlei Angaben zur Art und zum Wert der Vermögensgegenstände, deren Gebrauch nach Maßgabe der streitigen Maßnahme unentgeltlich einem anderen zu überlassen ist.

84. Diese Angaben erscheinen mir aber ausschlaggebend, um die gestellte Frage beantworten zu können. Ohne hinreichende Informationen zu den tatsächlichen und rechtlichen einzelstaatlichen Umständen, die vom vorlegenden Gericht zu liefern sind, kann der Gerichtshof nur allgemeine Erwägungen anstellen und ist auf unbefriedigende Mutmaßungen angewiesen.

85. Trotz des Mangels an solchen Angaben und angesichts der Tatsache, dass es in jedem Fall Sache des nationalen Gerichts ist, endgültig über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der streitigen Maßnahme zu entscheiden, erscheint es mir aber angebracht, dem vorlegenden Gericht soweit möglich Hinweise zu den Kriterien zu geben, die es bei seiner Prüfung gegebenenfalls zu berücksichtigen hat.

86. Ich behandle zunächst die Frage der *Geeignetheit* der streitigen Maßnahme, bevor ich mich sodann der Frage nach ihrer *Verhältnismäßigkeit* zuwende.

87. Was, erstens, die Frage anbelangt, ob die streitige Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des oder der von dem Mitgliedstaat vorgebrachten Ziele sicherzustellen (Prüfung der Geeignetheit), so sind gewisse Zweifel angebracht.

88. Zunächst ist zwar nicht auszuschließen, dass die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung der materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, an die ADM oder einen anderen Konzessionär in den – vermutlich seltenen – Fällen der schlagartigen Beendigung des Konzessionsvertrags durch Entzug oder Widerruf geeignet sein könnte, die Kontinuität des Betriebs zu gewährleisten; dies gilt aber nicht unbedingt für den Fall, dass der Konzessionsvertrag normal abläuft.

89. Um auf das Ausgangsverfahren zurückzukommen, ergibt sich eindeutig aus dem Gesetzesdekret von 2012 (vgl. Art. 10 Abs. 9 octies Buchst. b), dass die neuen Konzessionen zum 30. Juni 2016 ablaufen. Unter diesen Umständen erscheint das Erfordernis der Kontinuität der genehmigten Wettannahme – mit dem die streitige Maßnahme der unentgeltlichen Gebrauchsüberlassung begründet werden soll – schwer verständlich, da das Ende der Konzessionsfrist ja der zuständigen nationalen Verwaltung bestens bekannt ist.

90. Es obliegt darüber hinaus dem vorlegenden Gericht sicherzustellen, dass das Ziel, die Kontinuität der Funktionsfähigkeit des Systems genehmigter Wettannahmestellen sicherzustellen, um damit letztlich die Nachfrage nach Glücksspielen in legale Bahnen zu leiten – falls sich erweist, dass tatsächlich dieses Ziel verfolgt wird – in kohärenter und systematischer Weise verfolgt wird.

91. Aus der streitigen Maßnahme ergibt sich auch, dass die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung der Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, nicht systematisch angeordnet wird, sondern nur „[a]uf ausdrückliches Verlangen der ADM“, was mangels weiterer Angaben Zweifel daran aufkommen lässt, unter welchen genauen Umständen die streitige Maßnahme verfügt wird, was ihre Geeignetheit und Transparenz fraglich erscheinen lässt.

92. Insoweit hat die italienische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen darauf hingewiesen, dass die streitige Maßnahme sich darauf beschränke, der ADM eine vertragliche Befugnis zu verleihen, wobei diese keinesfalls gezwungen sei, die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung der Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, zu verlangen, und sie die Befugnis jedenfalls nicht willkürlich ausüben könne. Auf Nachfrage zu diesem Punkt in der mündlichen Verhandlung hat die italienische Regierung angegeben, dass sie keine weiteren Angaben zu den Umständen machen könne, unter denen die ADM die streitige Maßnahme anwende, da dies noch nie erfolgt sei.

93. Auch insoweit ist es Sache des vorlegenden Gerichts sicherzustellen, dass die streitige Maßnahme nur – wie die italienische Regierung hervorhebt – in außergewöhnlichen und klar umschriebenen Fällen zum Einsatz kommt, um die Erreichung der Ziele zu gewährleisten, auf die sich die italienische Regierung beruft. Es hat ebenfalls sicherzustellen, dass die Maßnahme konkret in diskriminierungsfreier, objektiver und transparenter Weise angeordnet wird.

94. Zweitens, für den Fall, dass das nationale Gericht zu dem Schluss gelangt, dass die streitige unentgeltliche Überlassungsverpflichtung zur Erreichung der von der italienischen Regierung vorgebrachten Gemeinwohlziele beiträgt und dass sie in diskriminierungsfreier, objektiver und transparenter Weise angeordnet wird, hat das Gericht sicherzustellen, dass die streitige Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

95. Zunächst ist es Sache des nationalen Gerichts zu prüfen, ob das behauptete Ziel, nämlich die Kontinuität des Wettbetriebs von den 2012 auf der Grundlage des Gesetzesdekrets von 2012 erteilten Konzessionen zu den Konzessionen, die 2016 erteilt werden, angesichts des bekannten Ablaufs ihrer Konzessionsfrist nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden könnte, wie etwa der rechtzeitigen Veranstaltung einer neuen Ausschreibung – und gleichzeitig der raschen Vergabe neuer Konzessionen –, oder noch einfacher und am wahrscheinlichsten durch die Verlängerung der bereits

erteilten Konzessionen [34].

96. Anschließend hat das vorlegende Gericht in jedem einzelnen Fall den Wert der Vermögensgegenstände zu berücksichtigen, die von der unentgeltlichen Überlassungsverpflichtung erfasst werden.

97. Falls sich ergibt, dass dieser Wert, insbesondere der Wert der Informatik-Ausstattungen, die zur Verwaltung und Annahme der Wetten bestimmt ist, angesichts der 11 000 Euro, die die Bieter in jedem Fall als Grundpreis der Ausschreibung nach Art. 10 Abs. 9 octies Buchst. c des Gesetzesdekrets von 2012 zu entrichten haben, nur symbolischer Natur ist, kann die Verhältnismäßigkeit der streitigen Maßnahme zu bejahen sein.

98. Dass sich diese Vermögensgegenstände, wie die italienische Regierung vorträgt, bei Ablauf der Konzessionsfrist bereits ganz oder teilweise „amortisiert" haben sollen, lässt meiner Meinung nach bei ihrer Bewertung zwei fundamentale Punkte außer Acht. Erstens soll die streitige Maßnahme nicht nur beim normalen Ablauf der Konzessionsfrist greifen, sondern auch bei einer erzwungenen vorzeitigen Beendigung der Konzession. Zweitens ist auch unter der Annahme, dass sich die unentgeltlich zu überlassenden Vermögensgegenstände amortisiert hätten, nicht auszuschließen, dass der betroffene Konzessionär einen wirtschaftlichen Nachteil erleidet, da ihm die Möglichkeit genommen wird, sie zum Marktwert zu veräußern.

99. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine weniger belastende Maßnahme, wie etwa eine entgeltliche Überlassungsverpflichtung, ein milderes Mittel darstellen könnte, das die italienischen Behörden anordnen könnten, um das vorgebrachte Ziel der Kontinuität des Wettbetriebs zu erreichen.

100. Das vorlegende Gericht hat unter Berücksichtigung all dieser Kriterien über die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Maßnahme zu entscheiden [35].

IV – **Ergebnis**

101. Nach alledem schlage ich vor, die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Art. 49 ff. AEUV und 56 ff. AEUV sind dahin auszulegen, dass sie einer auf dem anwendbaren nationalen Recht beruhenden Klausel im Entwurf eines Konzessionsvertrags entgegenstehen können, die die Pflicht des Konzessionärs vorsieht, die in seinem Eigentum stehenden materiellen und immateriellen Vermögensgegenstände, die die Infrastruktur der Spielverwaltung und -annahme bilden, bei Beendigung der Tätigkeit eines Konzessionärs aufgrund des Ablaufs der Konzessionsfrist oder aufgrund von Entzugs- oder Widerrufsentscheidungen einem anderen unentgeltlich zum Gebrauch zu überlassen.

Um dies auszuschließen, hat das vorlegende Gericht insbesondere zu prüfen, ob diese Überlassungsverpflichtung

— durch legitime Interessen gerechtfertigt ist, was eine umfassende Prüfung der für diese Maßnahme von der Konzessionsbehörde vorgebrachten Begründung umfasst,

34 — Insofern ist daran zu erinnern, dass die 1999 erteilten Konzessionen (sogenannte „CONI"), die am 30. Juni 2012 abliefen, gerade deswegen bis Juli 2013 verlängert wurden, um die Kontinuität der Tätigkeiten zu gewährleisten.

35 — Urteil Digibet und Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

— geeignet ist, zur Erreichung des im legitimen Interesse verfolgten Ziels beizutragen, was, sofern sich erweist, dass die Konzessionsbehörde das Ziel verfolgt, die Kontinuität des erlaubten Glücksspielbetriebs zu gewährleisten, vom Gericht die Prüfung erfordert, dass dieses Ziel in widerspruchs- und diskriminierungsfreier Weise verfolgt wird, und

— im Hinblick auf das verfolgte Gemeinwohlziel verhältnismäßig ist, d. h., sie wird nicht willkürlich angeordnet und geht nicht über das hinaus, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit umfasst insbesondere eine Untersuchung des Marktwerts der von dieser Gebrauchsüberlassung betroffenen Ausstattungen.