URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

3. Juni 2010 *

In der Rechtssache C-203/08

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidung vom 14. Mai 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 16. Mai 2008, in dem Verfahren

Sporting Exchange Ltd, Inhaberin der Firma „Betfair",

gegen

Minister van Justitie,

Beteiligte:

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

erlässt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter), der Richterin P. Lindh sowie der Richter A. Rosas, U. Lõhmus und A. Arabadjiev,

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 12. November 2009,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Sporting Exchange Ltd, Inhaberin der Firma „Betfair", vertreten durch I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer und J. Franssen, advocaten,

— der Stichting de Nationale Sporttotalisator, vertreten durch W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk und M. van Wissen, advocaten,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels, M. de Grave und Y. de Vries als Bevollmächtigte,

— der belgischen Regierung, vertreten durch A. Hubert und L. Van den Broeck als Bevollmächtigte im Beistand von P. Vlaemminck, advocaat,

— der dänischen Regierung, vertreten durch J. Bering Liisberg und V. Pasternak Jørgensen als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma als Bevollmächtigten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou und A. Samoni-Rantou als Bevollmächtigte,

— der spanischen Regierung, vertreten durch F. Díez Moreno als Bevollmächtigten,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

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

— der finnischen Regierung, vertreten durch A. Guimaraes-Purokoski und J. Heliskoski als Bevollmächtigte,

— der norwegischen Regierung, vertreten durch P. Wennerås und K. Moen als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Traversa, A. Nijenhuis und S. Noë als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Dezember 2009

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 49 EG.

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Sporting Exchange Ltd, Inhaberin der Firma „Betfair", mit Sitz im Vereinigten Königreich (im Folgenden: Betfair), und dem Minister van Justitie (Justizminister, im Folgenden: Minister) wegen der von diesem ausgesprochenen Zurückweisung erstens der Anträge von Betfair auf Zulassung als Glücksspielveranstalter in den Niederlanden und zweitens der von Betfair gegen die Zulassung zweier anderer Veranstalter eingelegten Rechtsbehelfe.

Nationales Recht

3 Art. 1 des Gesetzes über Glücksspiele (Wet op de kansspelen, im Folgenden: Wok) bestimmt:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen des Abschnitts Va dieses Gesetzes ist es verboten,

a. die Möglichkeit zur Teilnahme an einem Preis- oder Prämienwettbewerb zu bieten, wenn die Ermittlung der Gewinner allein dem Zufall überlassen bleibt, den die Teilnehmer im Allgemeinen nicht entscheidend beeinflussen können, es sei denn, dass eine entsprechende Erlaubnis nach diesem Gesetz erteilt worden ist;

b. ohne eine Erlaubnis nach diesem Gesetz die Teilnahme an einer unter Buchst. a genannten Veranstaltung oder einer entsprechenden Veranstaltung in Europa außerhalb des Königreichs der Niederlande zu fördern, oder zu diesem Zweck zur Veröffentlichung oder Verbreitung bestimmte Dokumente vorzuhalten; …“

4 Art. 16 Abs. 1 Wok sieht vor:

„Der Minister der Justiz und der Minister für Wohlfahrt, Gesundheit und Kultur können unter Berücksichtigung der Interessen gemeinnütziger Einrichtungen insbesondere auf dem Gebiet des Sports und der Körpererziehung, der Kultur, der gesellschaftlichen Wohlfahrt und der Gesundheit der Bevölkerung einer juristischen Person mit vollständiger Rechtsfähigkeit für eine von ihnen zu bestimmende Zeit eine Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten erteilen.“

5 In Art. 23 Wok heißt es:

„1. Die Erlaubnis zur Veranstaltung von Totalisatorwetten kann nur nach den Bestimmungen dieses Abschnitts erteilt werden.

2. Unter Totalisatorwette ist jede Gelegenheit, auf den Ausgang von Trab- und Galopprennen zu wetten, zu verstehen, vorausgesetzt, dass die gesamten Einnahmen, abgesehen von dem nach dem Gesetz oder aufgrund des Gesetzes zulässigen Abzug, unter denjenigen verteilt werden, die auf den Gewinner oder auf einen der Preisgewinner gewettet haben."

6 Nach Art. 24 Wok können der Minister für Landwirtschaft und Fischerei und der Minister der Justiz einer juristischen Person mit vollständiger Rechtsfähigkeit für eine von ihnen zu bestimmende Zeit die Erlaubnis zur Veranstaltung von Totalisatorwetten erteilen.

7 Art. 25 Wok sieht vor:

„1. Die in Art. 24 Wok genannten Minister versehen die Erlaubnis zur Veranstaltung von Totalisatorwetten mit bestimmten Auflagen.

2. Diese Auflagen betreffen insbesondere

a. die Zahl der Trab- und Galopprennbahnen,

b. die Höchsteinnahmen pro Person,

c. den vor der Aufteilung auf die Wettgewinner abzuziehenden Anteil sowie dessen Verwendung,

d. die behördliche Aufsicht,

e. die Pflicht, nicht zugelassene Wetten oder die Vermittlung von Wetten auf dem Gelände, auf dem Trab- oder Galopprennen stattfinden, nach Möglichkeit zu verhindern oder verhindern zu lassen.

3. Die Auflagen können geändert und ergänzt werden."

8 Art. 26 Wok sieht vor:

„Die nach Art. 24 erteilte Erlaubnis kann von den dort genannten Ministern vor Ablauf zurückgenommen werden, wenn gegen die nach Art. 25 festgelegten Auflagen verstoßen wird."

9 Nach Art. 27 Wok ist es verboten, der Öffentlichkeit Vermittlungsdienste in Bezug auf den Abschluss von Wetten bei einem Veranstalter von Totalisatorwetten anzubieten oder zu erbringen.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

10 Die niederländische Regelung über Glücksspiele beruht auf einem System ausschließlicher Erlaubnisse, nach dem es verboten ist, Glücksspiele zu veranstalten oder zu fördern — es sei denn, dass eine entsprechende behördliche Erlaubnis erteilt worden ist —, und die nationalen Behörden nur eine Zulassung für jedes erlaubte Glücksspiel erteilen.

11 Aus den dem Gerichtshof vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten des Ausgangsverfahrens ergibt sich, dass in den Niederlanden keine Möglichkeit besteht, Glücksspiele interaktiv über das Internet anzubieten.

12 Die Stichting de Nationale Sporttotalisator (im Folgenden: De Lotto), eine privatrechtliche Stiftung ohne Gewinnerzielungsabsicht, ist seit 1961 Inhaberin der Zulassung für die Veranstaltung von Sportwetten, Lotto und Zahlenspielen. Die Zulassung für die Veranstaltung von Totalisatorwetten auf die Ergebnisse von Pferderennen wurde der Gesellschaft mit beschränkter Haftung Scientific Games Racing BV (im Folgenden: SGR) erteilt, einer Tochtergesellschaft der Scientific Games Corporation Inc., die ihren Sitz in den Vereinigten Staaten hat.

13 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht hervor, dass De Lotto nach ihrer Satzung den Zweck verfolgt, durch die Veranstaltung von Glücksspielen Mittel zu beschaffen und diese zwischen gemeinnützigen Einrichtungen, insbesondere im Bereich des Sports, der Körpererziehung, der allgemeinen Wohlfahrt, der öffentlichen Gesundheit und der Kultur, zu verteilen. De Lotto wird von einem fünfköpfigen Kollegium geführt, dessen Präsident vom Minister ernannt wird. Die anderen Mitglieder werden von der Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Stiftung für die Verwendung der Lottoeinnahmen), der Vereniging Nederlands Olympisch Comité/Nederlandse Sportfederatie (Niederländisches Olympisches Komitee/Niederländischer Sportbund) benannt.

14 Betfair ist im Glücksspielsektor tätig und bietet ihre Dienstleistungen nur über Internet und Telefon an. Vom Vereinigten Königreich aus stellt sie den Dienstleistungsempfängern auf der Grundlage britischer und maltesischer Zulassungen eine Plattform für Sport- und Pferdewetten zur Verfügung, die unter dem Namen „betting exchange" bekannt ist. Betfair hat keine Niederlassung oder Verkaufsstelle in den Niederlanden.

15 Da Betfair ihre Dienstleistungen in den Niederlanden aktiv anbieten möchte, ersuchte sie den Minister um Auskunft darüber, ob dafür eine Zulassung erforderlich sei. Sie beantragte auch eine Erlaubnis zur Veranstaltung — auch im Internet — von Sportwetten und Totalisatorwetten auf die Ergebnisse von Pferderennen. Mit Entscheidung vom 29. April 2004 wies der Minister diese Anträge zurück.

16 Die gegen diese Entscheidung eingelegte Beschwerde wurde vom Minister am 9. August 2004 zurückgewiesen. Der Minister vertrat insbesondere die Auffassung, dass die Wok ein geschlossenes Zulassungssystem enthalte, das keine Möglichkeit vorsehe, Zulassungen zu erteilen, um die Gelegenheit zur Teilnahme an Glücksspielen über das Internet zu bieten. Da Betfair nach diesem Gesetz keine Zulassung für ihre derzeitigen Tätigkeiten im Internet erhalten könne, dürfe sie ihre Dienstleistungen nicht Empfängern anbieten, die in den Niederlanden ansässig seien.

17 Betfair legte auch Beschwerde gegen die Entscheidungen des Ministers vom 10. Dezember 2004 und vom 21. Juni 2005 zur Verlängerung der Zulassungen von De Lotto und von SGR ein.

18 Mit Entscheidungen des Ministers vom 17. März und vom 4. November 2005 wurden diese Beschwerden zurückgewiesen.

19 Mit Urteil vom 8. Dezember 2006 erklärte die Rechtbank 's-Gravenhage (Bezirksgericht Den Haag) die Klagen von Betfair gegen die genannten ablehnenden Entscheidungen für unbegründet. Betfair legte daraufhin beim Raad van State Berufung gegen dieses Urteil ein.

20 Diese stützte sie im Wesentlichen darauf, dass die niederländischen Behörden verpflichtet seien, zum einen ihre britische Zulassung anzuerkennen und zum anderen bei der Erteilung einer Zulassung für das Anbieten von Glücksspielen gemäß dem Urteil vom 13. September 2007, Kommission/Italien (C-260/04, Slg. 2007, I-7083), den Grundsatz der Transparenz zu wahren.

21 Da der Raad van State der Ansicht ist, dass die Auslegung des Unionsrechts erforderlich ist, um ihm die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zu ermöglichen, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Ist Art. 49 EG so auszulegen, dass die Anwendung dieser Bestimmung dazu führt, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats aufgrund des in diesem Mitgliedstaat geltenden geschlossenen Genehmigungssystems für das Anbieten von Dienstleistungen bei Glücksspielen nicht verbieten kann, dass ein Dienstleistungsanbieter, dem bereits in einem anderen Mitgliedstaat eine Genehmigung für die Erbringung dieser Dienstleistungen über das Internet erteilt worden ist, diese Dienstleistungen auch im erstgenannten Mitgliedstaat über das Internet anbietet?

2. Ist die Auslegung, die der Gerichtshof Art. 49 EG und insbesondere dem Gleichheitssatz und dem sich daraus ergebenden Transparenzgebot in Rechtssachen beigemessen hat, die sich auf Konzessionen bezogen haben, auf das Verfahren für die Erteilung einer Genehmigung für das Anbieten von Dienstleistungen bei Glücksspielen in einem gesetzlich geregelten Ein-Genehmigungs-System übertragbar?

3. a) Kann in einem durch Gesetz geschaffenen System der Zulassung eines einzigen Betreibers die Verlängerung der Genehmigung für den gegenwärtigen Genehmigungsinhaber, ohne dass mögliche Interessenten die Chance erhalten, sich um diese Genehmigung mit zu bewerben, ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel zur Verwirklichung der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses sein, die der Gerichtshof als Rechtfertigung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs bei Glücksspielen anerkannt hat? Falls ja, unter welchen Voraussetzungen?

   b) "Macht es für die Antwort auf die Frage 3a einen Unterschied, ob die zweite Frage zu bejahen oder zu verneinen ist?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

22 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der des Ausgangsverfahrens entgegensteht, die die Veranstaltung und die Förderung von Glücksspielen einer Ausschließlichkeitsregelung zugunsten eines einzigen Veranstalters unterwirft und es allen anderen — auch den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen — Veranstaltern untersagt, im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats von dieser Regelung erfasste Dienstleistungen über das Internet anzubieten.

23 Art. 49 EG verlangt die Aufhebung jeder Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs — selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus den anderen Mitgliedstaaten gilt —, sofern sie geeignet ist, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, in dem er rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen. Die Dienstleistungsfreiheit gilt sowohl zugunsten des Dienstleistenden als auch zugunsten des Dienstleistungsempfängers (Urteil vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Randnr. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die des Ausgangsverfahrens stellt eine Beschränkung des in Art. 49 EG verbürgten freien Dienstleistungsverkehrs dar (vgl. in diesem Sinne Urteile Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 52, sowie vom heutigen Tag, Ladbrokes Betting & Gaming und Ladbrokes International, C-258/08, Slg. 2010, I-4757, Randnr. 16).

25 Zu prüfen ist jedoch, ob eine solche Beschränkung im Rahmen der Ausnahmeregelungen, die in den nach Art. 55 EG auf diesem Gebiet anwendbaren Art. 45 EG und 46 EG ausdrücklich vorgesehen sind, zulässig oder gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 55).

26 Art. 46 Abs. 1 EG lässt Beschränkungen zu, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs hat eine Reihe von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses herausgestellt, die diese Beschränkungen ebenfalls rechtfertigen können, wie die Ziele des Verbraucherschutzes, der Betrugsvorbeugung, der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen und der Verhütung von Störungen der sozialen Ordnung im Allgemeinen (Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 56).

27 In diesem Kontext können die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, die mit Spielen und Wetten einhergehen, ein ausreichendes Ermessen der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben (Urteile vom 6. November 2003, Gambelli u. a., C-243/01, Slg. 2003, I-13031, Randnr. 63, sowie vom 6. März 2007, Placanica u. a., C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891, Randnr. 47).

28 Den Mitgliedstaaten steht es frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele ihrer eigenen Wertordnung entsprechend festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen. Die von ihnen vorgeschriebenen Beschränkungen müssen jedoch den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebenden Anforderungen, insbesondere an ihre Verhältnismäßigkeit, genügen (vgl. in diesem Sinne Urteile Placanica u. a., Randnr. 48, sowie Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 59).

29 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs obliegt es den nationalen Gerichten, zu überprüfen, ob die mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften tatsächlich den Zielen, die sie rechtfertigen könnten, entsprechen und ob die darin vorgesehenen Beschränkungen nicht im Hinblick auf diese Ziele unverhältnismäßig sind (Urteile Gambelli u. a., Randnr. 75, sowie Placanica u. a., Randnr. 58).

30 Unter Bezugnahme insbesondere auf die Urteile Gambelli u. a. sowie Placanica u. a. hat das vorlegende Gericht festgestellt, dass die Ziele des Verbraucherschutzes und der Bekämpfung von Kriminalität und Spielsucht, die dem in der Wok vorgesehenen System der ausschließlichen Erlaubnisse zugrunde lägen, als zwingende Gründe des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs angesehen werden könnten.

31 Das vorlegende Gericht meint auch, dass die sich aus diesem System ergebenden Beschränkungen weder unverhältnismäßig seien noch auf diskriminierende Weise angewandt würden. Zur Verhältnismäßigkeit stellt es fest, dass die Zulassung nur eines Veranstalters dessen Kontrolle erleichtere, so dass die Überwachung der mit der Zulassung verbundenen Regeln wirksamer sein könne, dass sie aber auch verhindere, dass es zwischen mehreren Zulassungsinhabern zu einem verschärften Wettbewerb komme, die zu einem Ausgreifen der Spielsucht führe. Das an jedermann außer dem Zulassungsinhaber gerichtete Verbot, Glücksspiele anzubieten, gelte gleichermaßen für Unternehmen mit Sitz in den Niederlanden wie für solche, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig seien.

32 Die Bedenken des vorlegenden Gerichts rühren daher, dass Betfair im Ausgangsverfahren behauptet, dass sie keiner Zulassung durch die niederländischen Behörden bedürfe, um in den Niederlanden wohnenden Wettteilnehmern ihre Sportwetten über das Internet anbieten zu können. Dieser Mitgliedstaat sei nämlich verpflichtet, die ihr von anderen Mitgliedstaaten erteilten Zulassungen anzuerkennen.

33 Dazu ist festzustellen, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Glücksspiele in der Europäischen Union nicht harmonisiert ist. Ein Mitgliedstaat darf deshalb die Auffassung vertreten, dass der Umstand allein, dass ein Veranstalter wie Betfair zu diesem Sektor gehörende Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist und in dem er grundsätzlich bereits rechtlichen Anforderungen und Kontrollen durch die zuständigen Behörden dieses anderen Mitgliedstaats unterliegt, rechtmäßig über das Internet anbietet, keine hinreichende Garantie für den Schutz der nationalen Verbraucher vor den Gefahren des Betrugs und anderer Straftaten bietet, wenn man die Schwierigkeiten berücksichtigt, denen sich die Behörden des Sitzmitgliedstaats in einem solchen Fall bei der Beurteilung der Qualitäten und der Redlichkeit der Anbieter bei der Ausübung ihres Gewerbes gegenübersehen können (vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 69).

34 Außerdem bergen die Glücksspiele über das Internet, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden (Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 70).

35 Dass ein Veranstalter, der Glücksspiele über das Internet anbietet, vor allem deshalb keine aktive Verkaufspolitik im betreffenden Mitgliedstaat verfolgt, weil er dort keine Werbung treiben kann, steht nicht im Gegensatz zu den in den beiden vorstehenden Randnummern angeführten Erwägungen. Diese beruhen allein auf den Auswirkungen der bloßen Möglichkeit des Zugangs zu Glücksspielen über das Internet und nicht auf den möglicherweise unterschiedlichen Folgen eines aktiven oder passiven Angebots von Leistungen dieses Veranstalters.

36 Demnach kann die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beschränkung in Anbetracht der Besonderheiten, die mit dem Anbieten von Glücksspielen über das Internet verbunden sind, als durch das Ziel der Bekämpfung von Betrug und anderen Straftaten gerechtfertigt angesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnr. 72).

37 Auf die erste Frage ist daher zu antworten, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der des Ausgangsverfahrens nicht entgegensteht, die die Veranstaltung und die Förderung von Glücksspielen einer Ausschließlichkeitsregelung zugunsten eines einzigen Veranstalters unterwirft und es allen anderen — auch den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen — Veranstaltern untersagt, im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats von dieser Regelung erfasste Dienstleistungen über das Internet anzubieten.

Zur zweiten und zur dritten Frage

38 Mit der zweiten und der dritten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht zum einen wissen, ob die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung von Art. 49 EG sowie zum Grundsatz der Gleichbehandlung und zu dem sich daraus ergebenden Transparenzgebot auf dem Gebiet der Dienstleistungskonzessionen auf das Verfahren zur Erteilung einer Zulassung für einen einzigen Veranstalter im Glücksspielbereich anwendbar ist. Es möchte zum anderen wissen, ob die Verlängerung dieser Zulassung ohne Ausschreibung ein geeignetes und angemessenes Mittel zur Erreichung von Zielen sein kann, die auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses beruhen.

39 Beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts werden Dienstleistungskonzessionsverträge von keiner der Richtlinien erfasst, mit denen der Unionsgesetzgeber den Bereich des öffentlichen Auftragswesens geregelt hat. Die öffentlichen Stellen, die solche Verträge schließen, haben jedoch die Grundregeln des EG-Vertrags, insbesondere Art. 49 EG, im Allgemeinen sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz, das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und das daraus folgende Transparenzgebot im Besonderen zu beachten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Dezember 2000, Telaustria und Telefonadress, C-324/98, Slg. 2000, I-10745, Randnrn. 60 bis 62, vom 10. September 2009, Eurawasser, C-206/08, Slg. 2009, I-8377, Randnr. 44, und vom 13. April 2010, Wall, C-91/08, Slg. 2010, I-2815, Randnr. 33).

40 Dieses Transparenzgebot gilt, wenn die betreffende Dienstleistungskonzession für ein Unternehmen von Interesse sein kann, das in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem diese Konzession erteilt wird, ansässig ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Juli 2005, Coname, C-231/03, Slg. 2005, I-7287, Randnr. 17, und Wall, Randnr. 34).

41 Ohne zwangsläufig eine Ausschreibung vorzuschreiben, verpflichtet das Transparenzgebot die konzessionserteilende Stelle, zugunsten der potenziellen Konzessionsnehmer einen angemessenen Grad an Öffentlichkeit sicherzustellen, der eine Öffnung der Dienstleistungskonzessionen für den Wettbewerb und die Nachprüfung ermöglicht, ob die Vergabeverfahren unparteiisch durchgeführt worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. November 2008, Coditel Brabant, C-324/07, Slg. 2008, I-8457, Randnr. 25, und Wall, Randnr. 36).

42 Aus der Vorlageentscheidung und dem Wortlaut der zweiten Vorlagefrage des nationalen Gerichts ergibt sich, dass die Maßnahme der niederländischen Behörden zur Ermächtigung bestimmter Wirtschaftsteilnehmer, in den Niederlanden Dienstleistungen im Glücksspielbereich anzubieten, von diesem Gericht als Erteilung einer einzigen Zulassung angesehen wird.

43 Wie in Randnr. 10 des vorliegenden Urteils ausgeführt, beruht die Wok auf einem System ausschließlicher Erlaubnisse, nach dem es verboten ist, Glücksspiele zu veranstalten oder zu fördern — es sei denn, dass eine entsprechende behördliche Erlaubnis erteilt worden ist —, und die nationalen Behörden nur eine Zulassung für jedes erlaubte Glücksspiel erteilen.

44 Diese einzige Zulassung ist eine Maßnahme der Behörden zur Regulierung der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, nämlich der Veranstaltung von Glücksspielen.

45 Die Zulassungsentscheidung enthält Auflagen dieser Behörden, u. a. bezüglich der Höchstzahl der pro Jahr zulässigen Sportwetten, ihrer Beträge, der Verteilung der Reinerträge auf gemeinnützige Einrichtungen und der eigenen Einnahmen des Veranstalters in dem Sinne, dass dieser nur die entstandenen Kosten ausgleichen, aber keinen Gewinn erzielen darf. Dieser Veranstalter darf außerdem jährlich eine höchstens 2,5 % der im vorangegangenen Kalenderjahr erzielten Einnahmen entsprechende Reserve bilden, um die Fortführung seiner Tätigkeit sicherzustellen.

46 Dass die Erteilung einer einzigen Zulassung nicht einem Dienstleistungskonzessionsvertrag gleichzustellen ist, kann für sich allein nicht rechtfertigen, dass die sich aus Art. 49 EG ergebenden Erfordernisse, insbesondere der Grundsatz der Gleichbehandlung und das Transparenzgebot, bei der Erteilung einer behördlichen Erlaubnis wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden missachtet werden.

47 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 154 und 155 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, erscheint das Transparenzgebot nämlich als eine zwingende Vorbedingung des Rechts eines Mitgliedstaats, das ausschließliche Recht zur Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit an einen oder mehrere private Unternehmer zu vergeben, wie auch immer diese ausgewählt werden. Dieses Gebot ist auch zur Anwendung im Rahmen eines Systems berufen, nach dem die Zulassung von den Behörden eines Mitgliedstaats in Ausübung ihrer ordnungsrechtlichen Befugnisse einem einzigen Wirtschaftsteilnehmer erteilt wird, weil die Auswirkungen einer solchen Zulassung auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen, die möglicherweise an dieser Tätigkeit interessiert sind, die gleichen sind wie die eines Konzessionsvertrags.

48 Zwar verfügen die Mitgliedstaaten, wie sich aus der Antwort auf die erste Frage ergibt, bei der Bestimmung des im Glücksspielbereich angestrebten Schutzniveaus über einen ausreichenden Ermessensspielraum, so dass sie — wie im Ausgangsverfahren — eine Regelung wählen können, bei der nur ein einziger Veranstalter zugelassen wird.

49 Eine solche Regelung kann jedoch keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere wenn sie eine Grundfreiheit wie den freien Dienstleistungsverkehr betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen.

50 Nach ständiger Rechtsprechung muss ein System der vorherigen behördlichen Genehmigung nämlich, damit es trotz des Eingriffs in eine solche Grundfreiheit gerechtfertigt ist, auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruhen, damit der Ermessensausübung durch die nationalen Behörden hinreichende Grenzen gesetzt werden (Urteile vom 17. Juli 2008, Kommission/Frankreich, C-389/05, Slg. 2008, I-5397, Randnr. 94, und vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-1721, Randnr. 64). Zudem muss jedem, der von einer auf einem solchen Eingriff beruhenden einschränkenden Maßnahme betroffen ist, der Rechtsweg offen stehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Februar 2001, Analir u. a., C-205/99, Slg. 2001, I-1271, Randnr. 38).

51 Zur Wahrung des Grundsatzes der Gleichbehandlung und des sich daraus ergebenden Transparenzgebots gehört zwangsläufig, dass die objektiven Kriterien, die die Eingrenzung des Ermessens der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ermöglichen, ausreichend bekannt gemacht werden.

52 Zum Verfahren zur Verlängerung der nach der Wok erteilten ausschließlichen Erlaubnisse hat die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt, dass die Zulassungen stets befristet erteilt würden, und zwar meist für einen Zeitraum von fünf Jahren. Damit werde Kontinuität gewährleistet, wobei an bestimmten Stichtagen entschieden werden könne, ob die Anpassung der Zulassungsbedingungen gerechtfertigt sei.

53 Mit Entscheidungen vom 10. Dezember 2004 und 21. Juni 2005 hat der Minister die De Lotto für fünf Jahre und SGR für drei Jahre erteilten Zulassungen ohne jedes Ausschreibungsverfahren verlängert.

54 In diesem Zusammenhang ist nicht danach zu unterscheiden, ob sich die beschränkenden Wirkungen einer einzigen Zulassung aus deren Erteilung unter Missachtung der in Randnr. 50 des vorliegenden Urteils genannten Erfordernisse oder aus ihrer Verlängerung unter solchen Umständen ergeben.

55 Ein Verfahren zur Verlängerung einer Zulassung wie das des Ausgangsverfahrens, das die genannten Bedingungen nicht erfüllt, verhindert grundsätzlich, dass andere Veranstalter ihr Interesse an der Ausübung der betreffenden Tätigkeit bekunden können, so dass ihnen der Zugang zu den Rechten verwehrt bleibt, die sie aus dem Unionsrecht, insbesondere dem in Art. 49 EG verankerten freien Dienstleistungsverkehr, ableiten.

56 Die niederländische Regierung hebt hervor, dass das vorlegende Gericht festgestellt habe, dass die Beschränkungen, die sich aus dem System der Zulassung eines einzigen Veranstalters ergäben, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt seien und dass sie geeignet und angemessen seien.

57 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich die Ausführungen des vorlegenden Gerichts, auf die die niederländische Regierung verweist, auf ein System einer ausschließlichen Erlaubnis wie das in der Wok vorgesehene und nicht speziell auf das Verfahren zur Verlängerung der Zulassung beziehen, die dem Veranstalter erteilt wurde, dem das ausschließliche Recht zur Veranstaltung und Förderung von Glücksspielen zusteht.

58 Wie der Generalanwalt in Nr. 161 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist zwischen den Auswirkungen der Öffnung des Wettbewerbs um den Glücksspielmarkt, deren Nachteiligkeit eine Beschränkung der Tätigkeit der Wirtschaftsteilnehmer rechtfertigen kann, und denjenigen der Öffnung des Wettbewerbs um die Vergabe des betreffenden Auftrags zu unterscheiden. Die nachteiligen Folgen der Einführung des Wettbewerbs um diesen Markt, d. h. zwischen mehreren Veranstaltern, die das gleiche Glücksspiel betreiben dürfen, ergeben sich daraus, dass diese Veranstalter versucht wären, einander an Einfallsreichtum zu übertreffen, um ihr Angebot attraktiver zu machen, und damit für die Verbraucher die mit dem Spiel verbundenen Ausgaben sowie die Gefahr der Spielsucht erhöhen würden. Diese Folgen sind im Stadium der Zulassungserteilung hingegen nicht zu befürchten.

59 Allerdings könnten die Beschränkungen der in Art. 49 EG verankerten Grundfreiheit, die sich speziell aus den Verfahren zur Erteilung und zur Verlängerung der Zulassung eines einzigen Veranstalters wie denen des Ausgangsverfahrens ergeben, als gerechtfertigt angesehen werden, wenn der betreffende Mitgliedstaat beschlösse, die Zulassung einem öffentlichen Veranstalter, der hinsichtlich seiner Leitung unmittelbarer staatlicher Aufsicht untersteht, oder einem privaten Veranstalter, dessen Tätigkeiten die Behörden genau überwachen können, zu erteilen oder sie zu verlängern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. September 1999, Läärä u. a., C-124/97, Slg. 1999, I-6067, Randnrn. 40 und 42, sowie Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International, Randnrn. 66 und 67)

60 In diesen Fällen würde die Verleihung oder die Verlängerung von Ausschließlichkeitsrechten für die Veranstaltung von Glücksspielen zugunsten eines solchen Veranstalters ohne jedes Ausschreibungsverfahren im Hinblick auf die mit der Wok verfolgten Ziele nicht unverhältnismäßig erscheinen.

61 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Inhaber von Zulassungen für die Veranstaltung von Glücksspielen in den Niederlanden die in Randnr. 59 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen erfüllen.

62 Nach alledem ist auf die zweite und die dritte Frage zu antworten, dass Art. 49 EG dahin auszulegen ist, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung und das daraus folgende Transparenzgebot in Verfahren zur Erteilung und zur Verlängerung der Zulassung zugunsten eines einzigen Veranstalters im Glücksspielbereich gelten, sofern es sich nicht um einen öffentlichen Veranstalter handelt, der hinsichtlich seiner Leitung unmittelbarer staatlicher Aufsicht unterliegt, oder um einen privaten Veranstalter, dessen Tätigkeiten die Behörden genau überwachen können.

Kosten

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

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

1. Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der des Ausgangsverfahrens nicht entgegensteht, die die Veranstaltung und die Förderung von Glücksspielen einer Ausschließlichkeitsregelung zugunsten eines einzigen Veranstalters unterwirft und es allen anderen — auch den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen — Veranstaltern untersagt, im Hoheitsgebiet des erstgenannten Mitgliedstaats von dieser Regelung erfasste Dienstleistungen über das Internet anzubieten.

2. Art. 49 EG ist dahin auszulegen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung und das daraus folgende Transparenzgebot in Verfahren zur Erteilung und zur Verlängerung der Zulassung zugunsten eines einzigen Veranstalters im Glücksspielbereich gelten, sofern es sich nicht um einen öffentlichen Veranstalter handelt, der hinsichtlich seiner Leitung unmittelbarer staatlicher Aufsicht unterliegt, oder um einen privaten Veranstalter, dessen Tätigkeiten die Behörden genau überwachen können.

Unterschriften