

Rechtssache C-720/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

23. November 2023

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Obergericht der Autonomen Gemeinschaft Valencia, Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

26. September 2023

Klägerinnen:

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de
Juego (Aseseam)

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la
Comunidad Valenciana (Andemar CV)

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas
de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

Beklagte:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Regelung des Glücksspiels – Rechtsvorschrift, die von einer Autonomen
Gemeinschaft zur Regelung des Glücksspiels erlassen wurde – Aussetzung der
Erteilung neuer Lizenzen oder Genehmigungen für Spielautomaten des Typs B
(Geldspielautomaten) für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Art. 267 AEUV – Ersuchen um Auslegung im Wege der Vorabentscheidung – Vereinbarkeit der nationalen Regelung mit den Art. 26, 49 und 56 AEUV – Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – Vorhandensein weniger restriktiver Maßnahmen – Gleichbehandlung – Wettbewerbsverzerrung

Vorlagefragen

1. Sind die Art. 26, 49 und 56 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der in Art. 9 des Decreto 97/2021 (Dekret 97/2021) vorgesehenen – soweit diese eine Erneuerung von Genehmigungen für den Betrieb von Automaten des Typs B, die vor Inkrafttreten der Ley 1/2021, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (Gesetz 1/2020 der Selbstverwaltung der Autonomen Gemeinschaft Valencia vom 11. Juni 2020 über die Regulierung des Glücksspiels und die Vorbeugung von Spielsucht in der Autonomen Gemeinschaft Valencia; im Folgenden: Gesetz 1/2020) erteilt wurden, nach deren Inkrafttreten unmöglich macht – und der in der zehnten Übergangsbestimmung des Gesetzes 1/2020 vorgesehenen – soweit diese ein Moratorium von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes 1/2020 für die Erteilung neuer Lizenzen oder Genehmigungen für Glücksspieleinrichtungen und für die Erteilung von Genehmigungen für den Betrieb von Automaten des Typs B vorsieht – entgegenstehen, da diese Beschränkungen mit den bereits erwähnten Grundsätzen der unternehmerischen Freiheit und der Niederlassungsfreiheit sowie der freien Berufsausübung und des freien Marktzugangs unvereinbar sind?

2. Unabhängig von der Antwort auf die vorstehende Frage: Sind die Art. 26, 49 und 56 AEUV dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung wie der in Art. 9 des Dekrets 97/2021 vorgesehenen und der in der zehnten Übergangsbestimmung des Gesetzes 1/2020 vorgesehenen entgegenstehen, soweit diese nur den privaten Sektor (Gaststätten und ähnliche Einrichtungen, wo diese Automaten aufgestellt werden, und indirekt die Hersteller der Automaten des Typs B) beeinträchtigen und diesem Beschränkungen hinsichtlich des Betriebs auferlegen, die nicht für öffentliche Spiel- und Wettseinrichtungen gelten, weil diese aufgrund der Art der von ihnen veranstalteten Wetten und Spiele davon ausgenommen sind?

Stehen die Grundsätze der Einheit des Marktes, der Gleichbehandlung und der Nichtdiskriminierung betreffend die Marktteilnehmer des Glücksspielsektors diesen innerstaatlichen Rechtsvorschriften entgegen? Stellt die beschriebene Situation einen Vorteil dar, der den Wettbewerb in dem Sektor beeinträchtigt und verfälscht?

Angeführtes Unionsrecht

Art. 26, 49, 56, 106 Abs. 1 und Art. 107 Abs. 1 AEUV.

Angeführte nationale Vorschriften

Gesetz 1/2020

Die zehnte Übergangsbestimmung des Gesetzes 1/2020 sieht Folgendes vor:

„Die Erteilung neuer Genehmigungen für Glücksspieleinrichtungen sowie neuer Genehmigungen für den Betrieb von Spielautomaten des Typs B oder Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, die zur Aufstellung in Gaststätten oder ähnlichen Einrichtungen bestimmt sind, wird ab Inkrafttreten dieses Gesetzes für bis zu fünf Jahre ausgesetzt.

...

Während dieses Zeitraums muss die für Glücksspiele zuständige Conselleria eine Studie über die sozialen Auswirkungen und die die öffentliche Gesundheit betreffenden Auswirkungen der bestehenden Glücksspielvorrichtungen (spezielle Glücksspielräumlichkeiten und Spielautomaten in Gaststätten) erstellen lassen. Ausgehend von den Ergebnissen dieser Studie muss die für Glücksspiele zuständige Conselleria auf dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft Valencia Beschränkungen in Bezug auf die zulässige Anzahl und Verteilung von Glücksspielräumlichkeiten und Spielautomaten des Typs B oder Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit für Gaststätten oder ähnliche Einrichtungen vorschlagen, wobei Kriterien der öffentlichen Gesundheit, bevölkerungsbezogene, sozioökonomische und territoriale Kriterien zu berücksichtigen sind.“

Dekret 97/2021

Das Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Dekret 97/2021 der Regierung der Autonomen Region Valencia vom 16. Juli 2021 über dringende Maßnahmen zur Anwendung des Gesetzes 1/2020 der Selbstverwaltung der Autonomen Gemeinschaft Valencia vom 11. Juni 2020 über die Regulierung des Glücksspiels und die Vorbeugung von Spielsucht in der Autonomen Gemeinschaft Valencia) (im Folgenden: angefochtenes Dekret) ist die Regelung, gegen die die Klägerinnen die vorliegende Klage erhoben haben.

Art. 9 des angefochtenen Dekrets lautet:

„1. Die Aufstellung von Spielautomaten des Typs B oder von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in Gaststätten oder ähnlichen Einrichtungen kann nur

genehmigt werden, wenn die entsprechende Betriebsgenehmigung vor Inkrafttreten des Gesetzes erteilt oder beantragt wurde.

2. Die in Art. 27 Abs. 2 des Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (Verordnung über Spiel- und Glücksspielautomaten), verabschiedet durch das Decreto 115/2006, de 28 de julio, del Consell (Dekret 115/2006 der Regierung der Autonomen Region Valencia vom 28. Juli 2006) genannte Dokumentation ist dem Antrag auf Erteilung einer Genehmigung beizufügen, darunter auch eine Eigenerklärung, aus der hervorgeht, dass es sich bei der Räumlichkeit, in der der Automat aufgestellt werden soll, nicht um ein Bistro oder eine Cafeteria handelt, das bzw. die sich in einer Bildungs-, Gesundheits-, Sozial- oder Jugendeinrichtung oder auf einem Sportgelände befindet.

3. Die Ersetzung, aus welchem Grund auch immer, von Spiel- und Glücksspielautomaten des Typs B oder von Glücksspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit in den in Abs. 1 der zehnten Übergangsbestimmung der Ley 1/2020 genannten Einrichtungen darf keinesfalls dazu führen, dass der Zeitraum, für den die Genehmigung zum Betrieb des zu ersetzenden Automaten erteilt wurde, verlängert wird. Die Genehmigung des Ersatzautomaten darf nur den Zeitraum bis zum Ablauf der Betriebsgenehmigung des ersetzten Automaten umfassen.

4. Nach Inkrafttreten dieses Dekrets ist die Aufstellung in Gaststätten und ähnlichen Einrichtungen von Spielautomaten des Typs B oder Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit, die aus Kasinos, Bingo-Hallen, Spielhallen oder aus den in Art. 45 Abs. 4 des Gesetzes 1/2020 genannten Schiffen stammen, nicht mehr gestattet.“

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Klägerinnen des Ausgangsverfahrens haben gegen das im Amtsblatt der Generalitat Valenciana vom 4. August 2021 veröffentlichte angefochtene Dekret Klage erhoben. Sie wenden sich insbesondere gegen Art. 9 dieses Dekrets.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 2 Die Klägerinnen machen geltend, im Hinblick auf Spielautomaten des Typs B werde das Ziel verfolgt, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes 1/2020 erteilten Genehmigungen nach Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer zu beenden. Dies betreffe Spielautomaten in Gaststätten und indirekt die Automatenhersteller. Es handele sich um eine vollständige Sperrung des Zugangs zur Tätigkeit im Glücksspielsektor in der Autonomen Gemeinschaft Valencia, was einen Verstoß gegen die Art. 49 und 56 AEUV darstelle.
- 3 Die Beklagte macht geltend, das angefochtene Dekret stehe mit den genannten Bestimmungen des AEU-Vertrags in Einklang.

Kurze Darstellung der Begründung des Vorabentscheidungsersuchens

- 4 Der Gerichtshof hat dem Ermessen der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Ziele und Instrumente ihrer Politik auf dem Gebiet des Glücksspiels Grenzen gesetzt, indem er verlangt, dass die von den nationalen Behörden auferlegten Beschränkungen folgende Voraussetzungen erfüllen:
 - a) Sie müssen auf jeden Fall in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden.
 - b) Sie müssen kohärent und geeignet sein, die von den nationalen Behörden geltend gemachten Ziele zu erreichen.
 - c) Sie müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels oder der Ziele, auf denen ihr Erlass beruht, erforderlich ist.
 - d) Die nationalen Behörden dürfen nicht willkürlich handeln und unterliegen insbesondere einer Verpflichtung zur Transparenz, die bestimmte Ausnahmen vorsieht.

- 5 Was das Diskriminierungsverbot angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit ein Wert der Union und ein Grundprinzip des Unionsrechts ist. Dies erklärt, warum der Gerichtshof konsequent verlangt, dass von den Staaten auferlegte Beschränkungen nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminieren dürfen und nur solche Beschränkungen als rechtmäßig angesehen werden, die unterschiedslos alle Betroffenen belasten, die in einem beliebigen Mitgliedstaat ansässig sind. Dementsprechend hat der Gerichtshof in verschiedenen Rechtsstreitigkeiten betreffend die Besteuerung von Glücksspielen die Unvereinbarkeit von nationalen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht festgestellt. So hat er im Urteil vom 13. November 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), die finnische Steuergesetzgebung, wonach Gewinne aus in Finnland veranstalteten Lotterien nicht steuerbar waren, während in anderen Staaten – im konkreten Fall in Schweden – erzielte Gewinne steuerbar waren, für diskriminierend erklärt.

- 6 Von noch größerer Tragweite ist die Frage, die im Urteil vom 9. September 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), aufgeworfen wurde. Dort wurde geprüft, ob österreichische Rechtsvorschriften, die Konzessionären, die Casinos betreiben, die Rechtsform einer Aktiengesellschaft vorschrieben und sie verpflichteten, ihren Sitz in Österreich zu haben, mit dem Unionsrecht vereinbar sind. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die letztgenannte Verpflichtung die Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV einschränke und Wirtschaftsteilnehmer mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten diskriminiere.

- 7 Was die Angemessenheit der Beschränkungen im Hinblick auf die Ziele der Glücksspielpolitik betrifft, so umfasst die den Mitgliedstaaten eingeräumte Befugnis, die Ziele ihrer nationalen Glücksspielpolitik festzulegen, auch die

Bestimmung der zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderlichen Maßnahmen. Dabei verfügen die Staaten über ein zwar weites, aber nicht unbegrenztes Ermessen. Gemäß dem Erfordernis der Angemessenheit müssen nationale Rechtsvorschriften, die restriktive Maßnahmen oder Hindernisse für den Binnenmarkt vorsehen, mit dem angestrebten Ziel in Einklang stehen und im Hinblick auf das Ziel, das der betreffenden Beschränkung zugrunde liegt, gerechtfertigt sein. In der Regel ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie dazu tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise beiträgt.

- 8 Der Gerichtshof hat erklärt, es sei Sache der nationalen Gerichte, die Kohärenz und Kongruenz der nationalen Vorschriften zu bewerten und zu beurteilen, ob die Maßnahmen im Hinblick auf die ihnen zugrunde liegenden Ziele des Allgemeininteresses geeignet sind. Im Rahmen einer solchen Beurteilung müssen zunächst die von den nationalen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats verfolgten Ziele in ihrer Gesamtheit oder zusammen gewürdigt und sodann alle durch eine nationale Regelung auferlegten Beschränkungen gesondert geprüft werden, um festzustellen, ob die nationale Regelung geeignet ist, die Erreichung der geltend gemachten Ziele zu gewährleisten.
- 9 Der Gerichtshof neigt im Allgemeinen dazu, die von den nationalen Behörden ergriffenen Maßnahmen als kohärent anzusehen. Er hat jedoch in bestimmten Fällen die Kongruenz der auferlegten Beschränkungen offen in Frage gestellt, wie im Urteil vom 6. November 2003, Gambelli u. a. (C-243/01, EU:C:2003:597), in dem er festgestellt hat: „Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu rechtfertigen.“ Er hat außerdem die Auffassung vertreten, dass die Entscheidung der italienischen Behörden, die für die Verwaltung und den Betrieb von Pferderennwetten erforderlichen Konzessionen automatisch und ohne Ausschreibungsverfahren zu verlängern, nicht mit dem Ziel vereinbar sei, betrügerische oder kriminelle Aktivitäten von Glücksspielanbietern zu verhindern.
- 10 Im Urteil vom 8. September 2010, Stoß u. a. (C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07, EU:C:2010:504), hat der Gerichtshof die Kohärenz der staatlichen Sportwettenmonopole der Bundesländer Hessen und Baden-Württemberg, mit denen das Ziel verfolgt wurde, Anreize zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen zu vermeiden und die Spielsucht zu bekämpfen, in Frage gestellt. Er hat insoweit den Ansatz der vorlegenden Gerichte geteilt, die Zweifel daran hatten, dass ein solches Monopol mit den Zielen der es schützenden Rechtsvorschrift im Einklang steht.
- 11 Die Argumentation im Urteil vom 3. Juni 2010, Ladbrokes Betting and Gaming und Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), in dem die Vereinbarkeit

einer niederländischen Regelung, die die Veranstaltung und die Bewerbung von Glücksspielen einer Ausschließlichkeitsregelung zugunsten eines einzigen Veranstalters unterwirft, mit dem Unionsrecht untersucht wird, ist sehr aussagekräftig. In der angeführten Rechtssache äußerte der Hoge Raad der Niederlande (Oberster Gerichtshof, Niederlande) Zweifel an der Kohärenz und Systematik einer Regelung, die zwar den Verbraucherschutz und die Bekämpfung der Spielsucht und des Betrugs zum Ziel hatte, den Inhabern ausschließlicher Rechte aber erlaubte, ihr Glücksspielangebot auszuweiten und Werbebotschaften zu verwenden, um dieses Angebot attraktiver zu machen. Der Gerichtshof hat darauf hingewiesen, dass bei gleichzeitigem Vorhandensein zweier Ziele (Verbraucherschutz und Bekämpfung von Betrug und Kriminalität im Glücksspielsektor) zwischen beiden das richtige Gleichgewicht gefunden werden muss. Wie bereits im Urteil vom 6. März 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, EU:C:2007:133), ausgeführt wurde, steht die Entwicklung einer Politik der kontrollierten Expansion zur wirksamen Kanalisierung der Spiellust in rechtmäßige Bahnen mit dem Ziel der Bekämpfung von Betrug und Kriminalität im Einklang.

- 12 Zu diesem Zweck müssen die zugelassenen Veranstalter eine verlässliche und attraktive Alternative zum heimlichen Glücksspiel sein, wozu sie in der Lage sein müssen, eine breite Palette von Spielen anzubieten, Werbung in gewissem Umfang zu betreiben und neue Vertriebstechiken einzusetzen. Eine solche Politik der kontrollierten Expansion im Glücksspielsektor ist jedoch schwer mit dem Ziel des Schutzes der Verbraucher vor Spielsucht vereinbar, so dass sie nur dann als kohärent angesehen werden kann, wenn die rechtswidrigen Aktivitäten einen beträchtlichen Umfang haben und die erlassenen Maßnahmen darauf abzielen, die Spiellust der Verbraucher in rechtmäßige Bahnen zu lenken, nicht aber darauf, die Einnahmen aus zugelassenen Glücksspielen zu steigern, was nur eine nützliche Nebenfolge darstellt.
- 13 Was die Verhältnismäßigkeit betrifft, so bezieht sich diese auf den Inhalt und die Grenzen der Grundrechte. Diese Dimension der Begrenzung staatlicher Eingriffe bedeutet, dass sich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus folgenden Elementen zusammensetzt:
 - a) Geeignetheit, d. h., die auf staatlicher Ebene ergriffenen Maßnahmen müssen zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein.
 - b) Erforderlichkeit, d. h., es darf keine weniger restriktive Maßnahme zur Verwirklichung des verfolgten Ziels geben, und bei mehreren Alternativen ist die am wenigsten restriktive Maßnahme zu wählen.
 - c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, d. h., der Nutzen der Maßnahme für das Allgemeininteresse muss in jedem Fall die Nachteile überwiegen, die die Maßnahme für andere Rechte mit sich bringt.

- 14 Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zu Glücksspielen betont, dass die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der von einem Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen ausschließlich im Licht der verfolgten Ziele und des von den betreffenden nationalen Behörden angestrebten Schutzniveaus beurteilt werden müssen. Insoweit ist der Gerichtshof der Auffassung, dass das Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht verlangt, dass eine restriktive Maßnahme einer von allen Mitgliedstaaten geteilten Auffassung in Bezug auf die Modalitäten des Schutzes des fraglichen berechtigten Interesses entspricht.
- 15 Daher ist es äußerst schwierig, allgemeine Schlussfolgerungen zur Verhältnismäßigkeit der von den Mitgliedstaaten im Einzelfall auferlegten Beschränkungen zu ziehen, denn die diesbezüglich vorhandene Einzelfallrechtsprechung ist beträchtlich und der Gerichtshof weist darauf hin, dass es den Gerichten des betreffenden Staates obliegt, die Verhältnismäßigkeit zu beurteilen.
- 16 Der Gerichtshof hat zunächst darauf verzichtet, die Verhältnismäßigkeit konkreter Maßnahmen im Detail zu analysieren, und hat zu diesem Punkt nicht ausdrücklich Stellung genommen. So wurde im Urteil vom 24. März 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), das durch britische Rechtsvorschriften eingeführte Lotteriemonopol nicht als unverhältnismäßig angesehen. Seit der Rechtssache Gambelli und insbesondere dem Placanica-Urteil hat sich der Gerichtshof jedoch eingehender und systematischer mit dieser Frage befasst und ist gelegentlich so weit gegangen, die Verhältnismäßigkeit bestimmter, von den Staaten verhängter Maßnahmen in Frage zu stellen. In der Rechtssache Placanica hat der Gerichtshof entschieden, dass das Erfordernis einer polizeilichen Genehmigung ohne weiteres in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel (Verhinderung der Einbeziehung der Wirtschaftsteilnehmer in kriminelle oder betrügerische Tätigkeiten) stehe. Sowohl in Placanica als auch in Gambelli wurde jedoch das den auf reglementierten Märkten anderer Staaten notierten Kapitalgesellschaften auferlegte Verbot, Konzessionäre von Sportwetten zu sein, als unverhältnismäßig angesehen, da diese Maßnahme über das hinausgehe, was zur Erreichung des Ziels, eine Einbeziehung der im Glücksspielsektor tätigen Wirtschaftsteilnehmer in kriminelle oder betrügerische Tätigkeiten zu unterbinden, erforderlich sei. Der Gerichtshof hat insbesondere festgestellt, dass es weniger restriktive Mittel gebe.
- 17 Diese größere Entschlossenheit des Gerichtshofs bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen, die durch nationale Glücksspielregelungen auferlegt werden, hat ihn dazu veranlasst, die Erfüllung dieser Voraussetzung in späteren Urteilen in Frage zu stellen. So wurde im Urteil vom 13. September 2007, Kommission/Italien (C-260/04, EU:C:2007:508), die Erneuerung von Konzessionen für die Annahme von Pferdewetten ohne Ausschreibungsverfahren durch die italienischen Behörden als unverhältnismäßig eingestuft.
- 18 Dieser detailliertere und umfassendere Ansatz hat den Gerichtshof nicht daran gehindert, die Verhältnismäßigkeit anderer Beschränkungen zu bestätigen, die von

den nationalen Behörden in diesem Bereich auferlegt wurden. Insoweit ist erwähnenswert, dass der Gerichtshof das niederländische System ausschließlicher Zulassungen für die Veranstaltung von Sportwetten im Urteil vom 3. Juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), bestätigt hat. In dem Urteil wird hervorgehoben, dass die Entscheidung, nur einen Veranstalter zuzulassen, dessen Kontrolle erleichtere und auch verhindere, dass es zwischen mehreren Veranstaltern zu einem verschärften Wettbewerb komme, der zu einem Ausgreifen der Spielsucht führen könne.

- 19 Zum Abschluss der Analyse dieser Thematik sollen die Leitlinien und Hinweise erwähnt werden, die im Urteil Stoß in Bezug auf das von mehreren deutschen Bundesländern errichtete Sportwettenmonopol an die nationalen Behörden gerichtet wurden. Der Gerichtshof weist zunächst darauf hin, dass die Errichtung eines Monopols nicht voraussetze, dass die Behörden des Mitgliedstaats nachweisen, dass sie vor der Errichtung des betreffenden Monopols eine Untersuchung zur Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme durchgeführt haben. Außerdem erleichtere ein System einer Genehmigung für einen einzigen Veranstalter (Monopol oder ausschließliche Rechte) die Kontrolle des Glücksspielangebots und gewährleiste bessere Effizienzgarantien als Systeme mit mehreren, in einer Wettbewerbssituation stehenden privaten Veranstaltern. Ungeachtet der Vorzüge dieses Regulierungsmodells weist der Gerichtshof darauf hin, dass die Errichtung eines Monopols eine äußerst restriktive Maßnahme sei, die nur dann gerechtfertigt sei, wenn das verfolgte Ziel darin bestehe, ein besonders hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten; der normative Rahmen müsse daher gewährleisten, dass der Inhaber des Monopols in der Lage ist, das Ziel mit einem Angebot zu verfolgen, das nach Maßgabe dieses Ziels quantitativ bemessen und qualitativ ausgestaltet ist und einer strikten behördlichen Kontrolle unterliegt.
- 20 Im vorliegenden Fall ist für die Beurteilung der Vereinbarkeit des angefochtenen Dekrets mit dem Unionsrecht Folgendes zu prüfen: a) der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit der Geeignetheit, Angemessenheit und Erforderlichkeit der Maßnahmen sowie deren nicht diskriminierender Charakter, b) die Grundsätze der unternehmerischen Freiheit, der Niederlassungsfreiheit sowie des freien Marktzugangs und der freien Berufsausübung, c) der Grundsatz der Einheit des Marktes und der einheitlichen Behandlung, unabhängig davon, ob es sich um einen öffentlichen oder privaten Wirtschaftsteilnehmer handelt, wobei jede Art von wettbewerbsverzerrendem Vorteil zugunsten des öffentlichen Sektors verboten ist, und d), in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot, das Verbot von Vorteilen, die den Wettbewerb verzerren oder auf verdeckte Formen eines Staatsmonopols hinauslaufen.
- 21 Das fünfjährige Moratorium, das ab Inkrafttreten des genannten Gesetzes für die Erteilung neuer Lizenzen für Glücksspieleinrichtungen und für neue Genehmigungen für den Betrieb von Automaten des Typs B (Geldspielautomaten) gilt, scheint gegen diese Grundsätze und Anforderungen zu verstoßen, denn eine

Aussetzung über einen so langen Zeitraum steht in gewisser Weise der Aufhebung eines Rechts gleich, das in der Ausübung einer rechtmäßigen Tätigkeit besteht.

- 22 Dieses Moratorium hat zur Folge, dass die Erneuerung bestehender Betriebsgenehmigungen entfällt und die Genehmigungen verdeckt reduziert werden, so dass im Lauf der Zeit der Bestand an Spielautomaten in Gaststätten vollständig verschwindet. Es handelt sich zweifellos um eine Verhinderung der Ausübung einer rechtmäßigen Tätigkeit, die mit der Niederlassungsfreiheit der Unternehmen und dem freien Markt zusammenhängt, soweit der Betrieb von „Geldspielautomaten“ verhindert wird, die trotz ihrer Rechtmäßigkeit aufgrund einer willkürlichen Entscheidung verschwinden, ohne dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder die durch die Art. 26, 49 und 56 AEUV garantierten Rechte beachtet werden.
- 23 Was schließlich die Gleichbehandlung und die Kongruenz der auferlegten Beschränkungen betrifft, hat der Gerichtshof im Urteil Gambelli Folgendes ausgeführt: „Soweit nun aber die Behörden eines Mitgliedstaats die Verbraucher dazu anreizen und ermuntern, an Lotterien, Glücksspielen oder Wetten teilzunehmen, damit der Staatskasse daraus Einnahmen zufließen, können sich die Behörden dieses Staates nicht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Gelegenheiten zum Spiel zu vermindern, auf die öffentliche Sozialordnung berufen, um Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden zu rechtfertigen.“
- 24 Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Leitlinien, die ein Verbot jeder Art von Diskriminierung beinhalten, im vorliegenden Fall nicht gewährleistet sind, da die Beschränkungen nur für Aktivitäten gelten, die in privaten Glücksspieleinrichtungen stattfinden, nicht aber für solche, die in öffentlichen Einrichtungen stattfinden (staatliche Lotterie, Fußball- und Sportwetten, ONCE [spanische öffentlich-rechtliche Blindenorganisation, die Lotterien veranstaltet] usw.). Es scheint, dass solche Beschränkungen, die ausschließlich für Aktivitäten gelten, die in privaten Einrichtungen stattfinden, zu einer Wettbewerbsverzerrung und zur Entwicklung eines staatlichen Glücksspielmonopols führen. Diese Situation beeinträchtigt auch den freien Kapital- und Warenverkehr im gesamten Gebiet der Union als Folge der in Spanien in diesem Bereich eingeführten Beschränkungen.