DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. april 2005 *

I sag C-267/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Högsta domstolen (Sverige) ved afgørelse af 10. april 2003, indgået til Domstolen den 18. juni 2003, i straffesagen mod

Lars Erik Staffan Lindberg,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), og dommerne C. Gulmann, R. Schintgen, G. Arestis og J. Klučka,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. oktober 2004,

* Processprog: svensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Lars Erik Staffan Lindberg ved advokat C.-G. Tauson

— den svenske regering ved A. Kruse, som befuldmægtiget

— den franske regering ved R. Loosli-Surrans, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Fernandes og A.P. Barros, som befuldmægtigede, bistået af advogado J. da Cruz Vilaça

— Det Forenede Kongeriges regering ved K. Manji, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Demetriou

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström van Lier, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1 i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994 (EFT L 100, s. 30, herefter »direktiv 83/198«).

2 Denne anmodning er fremsat inden for rammerne af en straffesag mod Lars Erik Staffan Lindberg, der er tiltalt for at have tilsidesat den svenske lotterilov ved at have foranstaltet ulovligt hasardspil for almenheden på visse spilleautomater.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Artikel 1 i direktiv 83/189 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »produkt«: alle produkter, der fremstilles industrielt, og alle landbrugsprodukter [...]

2) »teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering

[...]

3) »andet krav«: et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det

[...]

9) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes, for at et produkt kan markedsføres eller anvendes i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt, jf. dog artikel 10,

[...]

10) »udkast til teknisk forskrift«: teksten til en teknisk specifikation eller et andet krav, herunder administrative bestemmelser, der er udarbejdet med henblik på at vedtage den eller senere få den vedtaget som en teknisk forskrift, og som befinder sig på et forberedende stadium, hvor det stadig er muligt at foretage væsentlige ændringer.«

4 Ifølge artikel 8 og 9 i direktiv 83/189 skal medlemsstaterne dels sende Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber udkast til de tekniske forskrifter, som henhører under dette direktivs anvendelsesområde, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse om den pågældende standard, dels udsætte vedtagelsen af udkast til tekniske forskrifter i flere måneder for at give Kommissionen mulighed for enten at fastslå, om disse udkast er i overensstemmelse med fællesskabsretten, eller at fremsætte forslag om et direktiv på området.

De svenske bestemmelser

Straffeloven

5 § 14 i straffelovens kapitel 16 (brottsbalken, herefter »den svenske straffelov«) bestemmer, at den, som for almenheden foranstalter ulovligt spil eller lignende virksomhed, hvis resultat helt eller i det væsentlige beror på lykketræf, såfremt virksomheden med hensyn til sin art, indsatsernes værdi og øvrige omstændigheder fremstår som hasardpræget eller egnet til at tilføre den, der foranstalter spillet, en betydelig økonomisk gevinst, straffes med bøde eller fængsel i op til to år for hasardspil.

Lotterilovgivningen

6 Forud for vedtagelsen af lov (1994:1000) om lotteri (lotterilagen (1994:1000), SFS 1994, nr. 1000, herefter »lotteriloven«), der trådte i kraft den 1. januar 1995, var foranstaltning af spil på spilleautomater forbudt undtagen på svenske fartøjer i internationalt farvand i medfør af forordning (1979:207) om lotteri (lotteriförordningen (1979:207), SFS 1979, nr. 207), der fandt anvendelse fra den 1. januar 1979, og herefter i medfør af lov (1982:1011) om lotteri (lotterilagen (1982:1011), SFS 1982, nr. 1011), der trådte i kraft den 1. januar 1984.

7 Lotterilovens § 3 bestemmer:

»Ved lotteri forstås i denne lov virksomhed, hvor en eller flere deltagere, med eller uden indsats, kan opnå en gevinst til en større værdi end hvad hver enkelt af de øvrige deltagere kan få.

Til lotteri henføres:

1) lodtrækning, gættekonkurrencer, væddemål og lignende aktiviteter

2) markeds- og tivolispil

3) bingospil, automatspil, roulette, terningspil, kortspil, kædebrevsspil og lignende spil

[...]«

8 Lotterilovens § 6 bestemmer:

»Ved »automatspil« forstås i denne lov spil på følgende mekaniske eller elektroniske spilleautomater:

1) »varuspelsautomat«: en spilleautomat, der udbetaler gevinst i form af varer eller lodder, og hvor gevinstmulighederne helt eller delvis beror på lykketræf

2) »penningautomat«: en spilleautomat, der udbetaler gevinst i form af penge, og hvor gevinstmulighederne hovedsagelig på lykketræf

3) »värdeautomat«: en spilleautomat, der udbetaler gevinst i form af værdibeviser, spillepoletter eller lignende, og hvor gevinstmulighederne hovedsagelig på lykketræf

4) »skicklighetsautomat«: en spilleautomat, der udbetaler gevinst i form af penge, og hvor gevinstmulighederne beror på spillerens behændighed.«

9 Lotterilovens § 9 er affattet således:

»Lotterier må alene foranstaltes efter tilladelse, medmindre andet følger af denne lov.«

10 I overensstemmelse med lotterilovens § 54, stk. 1, nr. 1, straffes den, der med forsæt eller groft uagtsomt foranstalter ulovligt lotteri, med bøde eller fængsel i op til seks måneder.

11 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de svenske domstole næsten øjeblikkeligt efter lotterilovens ikrafttræden blev stillet over for problemer vedrørende afgrænsningen af lovens anvendelsesområde.

12 Nærmere bestemt opstod det spørgsmål, om kategorien af spilleautomater, der benævnes »lyckohjulsspel«, er omfattet af lotterilovens anvendelsesområde. Disse spil, der omfatter typerne »fruktspel« eller enarmede tyveknægte, automater uden arme samt pokerspil, er karakteriseret ved, at gevinsterne ikke udbetales direkte af maskinen, men udbetales manuelt på spillerens anmodning.

13 I den forbindelse har flere svenske retter, herunder appelretter, fastslået, at »lyckohjulsspel« på grund af det nævnte karaktertræk ikke var omfattet af nogen af de kategorier af spilleautomater, der er nævnt i lotterilovens § 6, og at de heller ikke kunne anses for at være »lignende spil« som omhandlet i lovens § 3, nr. 3. Efter denne retspraksis fulgte det heraf, at disse spil ikke var omfattet af lovens anvendelsesområde.

14 I lyset af denne retspraksis foreslog den svenske regering ifølge den forelæggende ret, at lotteriloven blev ændret, således at »lyckohjulsspel« blev omfattet af begrebet automatspil i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i lovens § 3, nr. 3, og § 6.

15 Ved lov (1996:1168) om ændring af lotteriloven (lag om ändring i lotterilagen (1996:1168), SFS 1996, nr. 1168, herefter »1996-loven«), der trådte i kraft den 1. januar 1997, blev dette regeringsforslag vedtaget i Riksdagen (det svenske folketing).

16 1996-loven tilføjede en indledning i lotterilovens § 6, der er affattet således:

»Ved automatspil forstås i denne lov spil på mekaniske eller elektroniske spilleautomater

[...]«

17 1996-loven tilføjede endvidere § 24a til lotteriloven, som bestemmer:

»Tilladelse til automatspil gives kun til »varuspelsautomat«, »penningsautomat«, »värdeautomat« og »skicklighetsautomat«.«

18 Det følger af lotterilovens § 24a, at eftersom der ikke kan gives tilladelse til »lyckohjulsspel«, er driften heraf forbudt i Sverige i medfør af denne lov.

19 I 1999 blev der foretaget andre ændringer af lotteriloven, bl.a. vedrørende ordningen for »varuspelsautomat«, ved lov (1999:358) om ændring af lotteriloven (lag om ändring i lotterilagen (1999:358), SFS 1999, nr. 358, herefter »1999-loven«).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Ved dom afsagt af Ljungby tingsrätt (ret i første instans i Ljungby) den 16. juni 1999, stadfæstet efter appel ved dom afsagt af Göta hovrätt den 31. oktober 2000, blev Lars Erik Staffan Lindberg kendt skyldig i foranstaltning af ulovligt hasardspil og blev idømt 80 dagbøder a 150 SEK.

21 Han var blevet tiltalt for uden tilladelse mellem den 1. januar 1997 og den 20. april 1998 at havde foranstaltet lotterier for almenheden, der fremstod som hasardpræget som omhandlet i den svenske straffelovs kapitel 16, § 14. Der var tale om hasardspil af »lyckohjulsspel«-typen, som var blevet afholdt i Ingvars kiosks lokaler i Älmhult.

22 Lars Erik Staffan Lindberg har iværksat appel til Högsta domstolen til prøvelse af dommen afsagt af Göta hovrätt efter appel.

23 I appelsagen har han principalt nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært at forholdet blot bedømmes som en overtrædelse af lotteriloven, og at antallet af dagbøder nedsættes.

24 Han har bl.a. gjort gældende, at bestemmelserne i 1996-loven, idet de indebærer et forbud med virkning fra den 1. januar 1997 mod at drive »lyckohjulsspel«, udgør tekniske forskrifter i direktiv 83/189's forstand, der — idet de ikke er blevet meddelt Kommissionen af de svenske myndigheder, før bestemmelserne trådte i kraft — ikke lovligt kan gøres gældende mod ham.

25 I forelæggelseskendelsen har Högsta domstolen henvist til det indlæg, der er indgivet til den af Riksåklagaren ved denne ret (herefter »Riksåklagaren«). Argumenterne heri kan sammenfattes som følger.

26 Ifølge Riksåklagaren skal spørgsmålet, om Lars Erik Staffan Lindbergs foranstaltning af spil er sket ulovligt eller ej, vurderes på grundlag af bestemmelserne i lotteriloven, fordi virksomhed, som sker med tilladelse efter lotteriloven, eller hvortil der ikke kræves tilladelse efter loven, ikke kan pålægges ansvar efter den svenske straffelovs kapitel 16, § 14.

27 Efter at have redegjort for de omstændigheder, der lå til grund for vedtagelsen af 1996-loven, og som er gengivet i denne doms præmis 11-15, har Riksåklagaren anført, at Kongeriget Sverige på tidspunktet for vedtagelsen af lotteriloven endnu ikke var medlem af Den Europæiske Union, og har i den forbindelse anført, at direktiv 83/189 ikke indeholder nogen pligt til efterfølgende at give meddelelse om allerede vedtagne bestemmelser.

28 Riksåklagaren har imidlertid anført, at Kongeriget Sverige var blevet medlem af Den Europæiske Union, da 1996-loven blev vedtaget.

29 Riksåklagaren har anført, at den svenske regerings forslag til 1996-loven ikke blev meddelt til Kommissionen i medfør af direktiv 83/189, men at der efterfølgende opstod en vis usikkerhed for så vidt angik pligten til at give en sådan meddelelse.

30 Den svenske regering var af den opfattelse, at en sådan meddelelse ikke var nødvendig, fordi lotteriloven allerede omfattede »lyckohjulsspel«, eftersom denne form for spil var omfattet af begrebet »lignende spil« i lovens § 3, nr. 3. 1996-loven var således blot en tydeliggørelse af lovgivers vilje og indebar således ingen materiel ændring af lotterilovens anvendelsesområde.

31 I en udtalelse af 29. januar 2001 indtog Kommerskollegiet, der var blevet rådspurgt af den svenske regering, imidlertid det modsatte standpunkt.

32 I lyset af denne usikkerhed foreslog den svenske regering alligevel at ophæve 1996-loven og 1999-loven og at gentage de ændringer af lotteriloven, som disse love indebar, i et nyt lovforslag, der blev meddelt Kommissionen i medfør af direktiv 83/189.

33 Dette lovforslag blev efterfølgende vedtaget af den svenske lovgiver som lov (2001:1045) om ændring af lotteriloven (lag om ändring i lotterilagen (2001:1045), SFS 2001, nr. 1045), som trådte i kraft den 1. januar 2002.

34 Riksåklagaren har anført, at meget taler for den svenske regerings fortolkning, hvorefter de ændringer af lotteriloven, som fulgte af 1996-loven, ikke skulle meddeles til Kommissionen i medfør af direktiv 83/189, idet de ikke indebar nogen materiel ændring af lotterilovgivningen. Riksåklagaren bemærker således, at der er grunde til at mene, at »lyckohjulsspel« er omfattet af kategorien »lignende spil« i lovens § 3, nr. 3. Denne bestemmelses ordlyd taler klart for, at dette burde være tilfældet.

35 Imidlertid peger en samlet vurdering af alle forhold på, at der alligevel gjaldt en meddelelsespligt i medfør af direktiv 83/189. Forarbejderne til lotteriloven taler således for, at kategorien »lignende spil« alene henviser til »kædebreve«, der er nævnt i samme bestemmelse. Det skal under alle omstændigheder holdes for øje, at den svenske Riksdag ophævede de ændringer af lotteriloven, der fulgte af 1996-loven, som først på ny trådte i kraft efter at være blevet meddelt Kommissionen, således som det fremgår af denne doms præmis 32.

36 Dette indebærer, at »lyckohjulsspel« efter disse ændringer blev føjet til de automatspil, der er omfattet af lotteriloven, og at der blev indført et nyt udtrykkeligt forbud i denne lov, der omfatter andre automatspil end dem, der er opregnet i lovens § 6.

37 En undladelse af at give meddelelse om et sådant forbud indebærer imidlertid, at det ikke kan gøres gældende over for privatpersoner. Riksåklagaren har i den forbindelse lagt til grund, at tekniske standarder og forskrifter vedrørende automatspil er omfattet af direktiv 83/189, og at direktivet ikke forskriver nogen udtrykkelig undtagelse til meddelelsespligten i tilfælde af mindre ændringer eller tydeliggørelse af sådanne standarder.

38 På dette grundlag har Riksåklagaren anført, at han ikke har nogen indvendinger mod en frifindelse af Lars Erik Staffan Lindberg for tiltalen vedrørende foranstaltning af ulovligt hasardspil.

39 Under disse omstændigheder har Högsta domstolen besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan indførelse i national lovgivning af et forbud mod anvendelse af et produkt udgøre en teknisk forskrift, der skal meddeles i henhold til direktiv [83/189]?

2) Kan indførelse i national lovgivning af et forbud mod en tjenesteydelse, som påvirker anvendelsen af produktet, udgøre en teknisk forskrift, der skal meddeles i henhold til direktiv [83/189]?

3) Kan en omdefinering i national lovgivning af en tjenesteydelse, der har forbindelse med fremstillingen af et produkt, udgøre en teknisk forskrift, der skal meddeles i henhold til direktiv [83/189], hvis den nye definition påvirker anvendelsen af produktet?

4) Hvilken betydning for meddelelsespligten i medfør af direktiv [83/189] har omstændigheder, såsom

— overgang i national lovgivning fra krav om tilladelse til forbud

— produktets/tjenesteydelsens større eller mindre værdi

— størrelsen af markedet for produktet/tjenesteydelsen, eller

— en ny national bestemmelses virkning på anvendelsen, nemlig om virkningen bliver et totalforbud mod anvendelse, eller om anvendelse forbydes eller begrænses indenfor et af flere tænkelige anvendelsesområder?«

Indledende bemærkninger

40 Indledningsvis bemærkes for det første, at de nationale bestemmelser, med hensyn til hvilke den forelæggende ret ifølge forelæggelseskendelsen ønsker oplyst, om de er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 83/189, er de bestemmelser, der er indeholdt i lotteriloven som ændret ved 1996-loven (herefter »lotteriloven som ændret«), og som trådte i kraft den 1. januar 1997, for så vidt som disse bestemmelser indeholder et forbud mod foranstaltning af hasardspil i form af drift af en spilleautomat, dvs. »lyckohjulsspel« som er genstand for hovedsagen, idet en sådan automat er karakteriseret ved, at gevinsterne ikke udbetales direkte af maskinen, men udbetales manuelt på spillerens anmodning.

41 Den svenske regering har imidlertid gjort gældende, at lotteriloven allerede i sin oprindelige affattelse indeholdt et sådant forbud, og at 1996-loven alene indebar en tydeliggørelse af forbuddet. Denne fortolkning af de nationale bestemmelser, der, således som det fremgår af forelæggelseskendelsen, ikke forekommer at være blevet

fulgt af flere svenske retter, herunder appelretter, angår imidlertid et omdiskuteret spørgsmål om fortolkningen af national ret, som ikke er omfattet af Domstolens kompetence inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse.

42 Følgelig skal der med henblik på besvarelsen af de forelagte spørgsmål tages udgangspunkt i den forelæggende rets oplysninger, hvorefter det anfægtede forbud blev indsat i lotteriloven ved 1996-loven.

43 For det andet bemærkes, at den pågældende medlemsstat, hvis det forudsættes, at de pågældende bestemmelser i lotteriloven som ændret udgør tekniske forskrifter, havde pligt til at give meddelelse om udkastet til disse bestemmelser i medfør af direktiv 83/189 som affattet ved direktiv 94/10 (jf. bl.a. i denne retning dom af 3.6.1999, sag C-33/97, Colim, Sml. I, s. 3175, præmis 25 og 26).

44 Det bemærkes, at direktiv 83/189 i den affattelse, der finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen, kun opstiller en meddelelsespligt for udkast til tekniske forskrifter vedrørende produkter.

45 Efter vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 om ændring af direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 217, s. 18) er anvendelsesområdet for meddelelsespligten blev udvidet til at omfatte udkast til tekniske forskrifter vedrørende visse tjenesteydelser, der ikke er genstand for hovedsagen, dvs. tjenester i informationssamfundet, således som defineret i artikel 1, nr. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 204, s. 37). Dette direktiv skal imidlertid ikke tages i betragtning i det i hovedsagen omhandlede tilfælde.

46 For det tredje har den portugisiske regering anført, at Domstolen allerede har fastslået, at virksomhed med drift af spilleautomater til hasard- eller pengespil — uanset om denne virksomhed kan adskilles fra virksomhed vedrørende fremstilling, import og distribution af disse automater — skal anses for virksomhed vedrørende »tjenesteydelser« i EF-traktatens forstand, og at den derfor ikke er omfattet af EF-traktatens artikel 30 og 34 (efter ændring nu artikel 28 EF og 29 EF) vedrørende de frie varebevægelser (jf. dom af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 56).

47 Det følger heraf efter denne regerings opfattelse, at direktiv 83/189, hvis anvendelsesområde er det samme som anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, kun finder anvendelse i hovedsagen, hvis den vedrører nævnte traktatbestemmelser og ikke bestemmelserne om levering af tjenesteydelser. For så vidt som det følger af retspraksis, at drift af spil som de, der er genstand for hovedsagen, skal anses for tjenesteydelser, finder direktivet ikke anvendelse i den foreliggende sag.

48 I den forbindelse bemærkes, at direktiv 83/189 har til formål gennem en præventiv kontrol at sikre varernes frie bevægelighed, der er en del af Fællesskabets grundlag (jf. bl.a. dom af 16.6.1998, sag C-226/97, Lemmens, Sml. I, s. 3711, præmis 32).

49 Imidlertid er direktiv 83/189's anvendelsesområde, idet dette område i det væsentlige tager udgangspunkt i begrebet tekniske forskrifter, i princippet selvstændigt defineret og er i hvert enkelt tilfælde ikke afhængigt af, om betingelserne for anvendelse af traktatens bestemmelser vedrørende de frie varebevægelser er opfyldt.

50 Dette skyldes den omstændighed, at direktiv 83/189 fastsætter en procedure med henblik på forudgående kontrol, der gør det muligt at vurdere, om en national regel, der vedrører en teknisk forskrift, er omfattet af traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser og, hvis dette er tilfældet, at vurdere, om en sådan regel er forenelig med disse bestemmelser.

51 Det er ikke i direktiv 83/189 fastsat som et kriterium for definitionen af dets anvendelsesområde, at den tekniske forskrift eventuelt har virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet.

52 Selv om det er korrekt, at hindringer for handelen med varer mellem medlemsstater kan begrundes, hvis de er nødvendige for at tilgodese tvingende hensyn af almen interesse, gælder det på samme måde for sådanne begrundelser, der bl.a. er blevet gjort gældende i de bemærkninger, der er indgivet til Domstolen af den portugisiske regering, at de heller ikke er et kriterium i direktiv 83/189 for at afgrænse dets anvendelsesområde, frem for alt fordi sådanne hensyn ikke er relevante i forhold til begrebet teknisk forskrift.

Om de præjudicielle spørgsmål

De to første spørgsmål

53 Med de to første spørgsmål, som skal gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om nationale bestemmelser som dem, der er indeholdt i lotteriloven som ændret, for så vidt som de indebærer et forbud mod foranstaltning af hasardspil ved drift af visse spilleautomater, udgør en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.

54 Det fremgår af artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, at begrebet »teknisk forskrift« omfatter tre kategorier, nemlig for det første en »teknisk specifikation« som omhandlet i direktivets artikel 1, nr. 2, for det andet et »andet krav« således som defineret i dette direktivs artikel 1, nr. 3, og for det tredje »forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt« som omhandlet i artikel 1, nr. 9, første afsnit, i samme direktiv.

55 Hvad for det første angår den eventuelle klassifikation som teknisk forskrift af nationale bestemmelser som dem, der er genstand for hovedsagen, som følge af, at de tilhører den kategori af tekniske specifikationer, der er nævnt i artikel 1, nr. 2, i direktiv 83/189, er det korrekt, at § 24a i lotteriloven som ændret indebærer et forbud mod anvendelsen af en særlig type spilleautomater, der defineres ud fra visse egenskaber, der er særlige for disse.

56 I den foreliggende sag kan sådanne bestemmelser imidlertid ikke kvalificeres som »tekniske specifikationer« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 2, i direktiv 83/189.

57 Således som Domstolen allerede har fastslået, forudsætter begrebet tekniske specifikationer, at den nationale foranstaltning nødvendigvis vedrører produktet eller dets emballering som sådan og således fastsætter de karakteristika, der kræves af et produkt (jf. i denne retning dom af 8.3.2001, sag C-278/99, Van der Burg, Sml. I, s. 2015, præmis 20, af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 45, og af 6.6.2002, sag C-159/00, Sapod Audic, Sml. I, s. 5031, præmis 30).

58 Det bemærkes, at en national bestemmelse som den, der er genstand for hovedsagen, derimod i det væsentligste indebærer et forbud, der retter sig til de personer, der driver virksomhed, og som, således som det er tilfældet for Lars Erik Staffan Lindberg, ønsker at stille visse spilleautomater til rådighed for spillere og således for forbrugerne.

59 En sådan foranstaltning har således til formål at fastlægge betingelserne for virksomheder, der udøver virksomhed med levering af tjenesteydelser i forbindelse med spilleautomater. Domstolen har således allerede fastslået, at når en national bestemmelse fastlægger betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, udgør disse betingelser ikke tekniske specifikationer (jf. i denne retning dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201, præmis 25).

60 En sådan bestemmelse vedrører nemlig ikke nødvendigvis produktet eller dets emballage som sådan og fastsætter derfor ikke et af de karakteristika, der kræves af et produkt som omhandlet i artikel 1, nr. 2, i direktiv 83/189, således som fortolket af Domstolen i de domme, der er henvist til i denne doms præmis 57.

61 En sådan fortolkning støttes af de grunde, der var angivet i forbindelse med forslag til Rådets direktiv om anden ændring af direktiv 83/189/EØF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1992 C 340, s. 7), som efter vedtagelse af Rådet for Den Europæiske Union blev til direktiv 94/10.

62 I medfør af sidstnævnte direktiv, der finder anvendelse *ratione temporis* på tvisten i hovedsagen, blev der føjet en ny kategori af tekniske forskrifter, nemlig de forskrifter, der er omfattet af udtrykket »andet krav«, til direktiv 83/189.

63 Spørgsmålet opstår således, om den nationale bestemmelse, der er genstand for hovedsagen, kan anses for et »andet krav« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 3, i direktiv 83/189, som i overensstemmelse med samme artikels nr. 9 ligeledes udgør en teknisk forskrift.

64 I den forbindelse fremgår det bl.a. af punkt 18 i begrundelsen for det ovennævnte forslag, at mens direktiv 83/189 i sin oprindelige affattelse kun tog højde for tekniske forskrifter vedrørende et produkt i forbindelse med dets markedsføring — i det væsentlige ud fra et sikkerhedsmæssigt hensyn — havde en udvidelse af dette begreb efterfølgende vist sig at være nødvendig.

65 Kommissionen anførte i den nævnte begrundelse, at det ved indførelsen af begrebet »andet krav« bl.a. var formålet at udvide direktiv 83/189's oprindelige anvendelsesområde således, at det ligeledes omfatter nationale bestemmelser, der bl.a. har til formål at beskytte forbrugerne, og som opstiller krav vedrørende produktet efter dets markedsføring, navnlig under hensyn til produktets mulige anvendelse.

66 I samme punkt i den nævnte begrundelse anføres det, at ved denne udvidelse af direktiv 83/189's anvendelsesområde vil direktivet kunne omfatte bestemmelser, der er egnede til at have en virkning på produktet og skabe fordrejninger på markedet.

67 Det bemærkes, at definitionen af begrebet »andet krav«, således som det fremgår af nævnte direktivforslag fremlagt af Kommissionen for Rådet, blev vedtaget af sidstnævnte og fremgår som sådan i den endelige version af direktiv 94/10.

68 I lyset af disse forhold skal det fastslås, at en national bestemmelse som det forbud, der er genstand for hovedsagen, forekommer at være specifikt omfattet af begrebet »andet krav«, som blev føjet til direktiv 83/189 ved direktiv 94/10 med det formål at udvide førstnævnte direktivs anvendelsesområde, og følgelig er forbuddet således ikke omfattet af kategorien tekniske specifikationer.

69 Der er nemlig tale om et krav vedrørende et produkt, dvs. spilleautomater, som er pålagt af hensyn til forbrugerbeskyttelsen, i det foreliggende tilfælde de pågældende spillere.

70 Under disse betingelser vedrører et forbud som det, der er fastsat i de relevante bestemmelser i lotteriloven som ændret, anvendelsen af et produkt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.

71 Endvidere gælder det krav, der er genstand for hovedsagen, ikke spilleautomater i forbindelse med markedsføringen, men vedrører produktets livscyklus efter markedsføring som nævnt i definitionen af begrebet »andet krav« i artikel 1, nr. 3, i direktiv 83/189.

72 For at blive anset for et »andet krav« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 3, i direktiv 83/189, skal et krav som det forbud mod brug af spilleautomater, der er genstand for hovedsagen, udgøre en »betingelse« — i den foreliggende sag for anvendelsen af det pågældende produkt — der kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.

73 Der opstår imidlertid herefter det spørgsmål, om nævnte forbud kan anses for en »betingelse« vedrørende anvendelsen af det pågældende produkt, eller om der derimod er tale om en national bestemmelse, der henhører under den tredje kategori af tekniske forskrifter, der er nævnt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, der ligeledes blev føjet til dette ved direktiv 94/10, dvs. den kategori, der bl.a. omfatter »medlemsstaternes love [...] vedrørende forbud mod [...] anvendelse af et produkt«.

74 Afgørelsen af, om en national bestemmelse som den, der er genstand for hovedsagen, tilhører den ene eller den anden af disse kategorier, afhænger af rækkevidden af det forbud, der er indeholdt i denne bestemmelse.

75 I den forbindelse er det væsentligt, at den tredje kategori af tekniske forskrifter, der er defineret i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, til forskel fra den anden kategori, der vedrører andre krav som omhandlet i samme artikels nr. 3, ikke stiller som betingelse, at det pågældende forbud skal kunne influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.

76 For så vidt som denne tredje kategori af tekniske forskrifter vedrører et forbud mod bl.a. anvendelse, skal der være tale om foranstaltninger, der har en rækkevidde, der klart går videre end en begrænsning af visse mulige former for anvendelse af det pågældende produkt, og som således ikke begrænser sig til en simpel indskrænkning af produktets anvendelsesmuligheder.

77 Således som generaladvokaten har anført i punkt 70 i forslaget til afgørelse, omfatter denne kategori af tekniske forskrifter nærmere bestemt nationale bestemmelser, der ikke giver mulighed for former for anvendelse af det pågældende produkt, som det med rimelighed kunne forventes anvendt til, men derimod kun for rent marginale former for anvendelse. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om dette er tilfældet for så vidt angår det forbud, der er indeholdt i den nationale bestemmelse, der er genstand for hovedsagen.

78 Hvis det på grundlag af denne undersøgelse viser sig, at dette ikke er tilfældet i hovedsagen, kan den nationale bestemmelse kvalificeres som et »andet krav«, når det er fastslået, at et sådant krav retligt skal overholdes, for at produktet kan anvendes i den pågældende medlemsstat i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i

artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189. I dette tilfælde tilkommer det imidlertid ligeledes den forelæggende ret at tage stilling til, om det pågældende forbud kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det som omhandlet i samme artikels nr. 3.

79 I forbindelse med denne undersøgelse, som den forelæggende ret således skal foretage, vil retten bl.a. kunne vurdere den mulige betydning af det argument, som den portugisiske regering har fremført, hvorefter spilleautomater kan programmeres og efter behov omprogrammeres for at opfylde forskellige funktioner.

80 I lyset af det ovenstående skal de to første spørgsmål besvares således, at nationale bestemmelser som de, der er indeholdt i lotteriloven som ændret, kan udgøre en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189, i det omfang de indeholder et forbud mod foranstaltning af hasardspil ved drift af visse spilleautomater, for så vidt som det fastslås, at det pågældende forbud er af en sådan rækkevidde, at det ikke giver mulighed for former for anvendelse af det pågældende produkt, som det med rimelighed kunne forventes anvendt til, men derimod kun for rent marginale former for anvendelse, eller, såfremt dette ikke er tilfældet, det fastslås, at dette forbud kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.

Det tredje spørgsmål

81 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en omdefinering i national lovgivning som den, der blev gennemført ved 1996-loven, af en tjenesteydelse, der har forbindelse med fremstillingen af et produkt, nærmere bestemt den tjenesteydelse, som består i drift af visse spilleautomater, kan udgøre en teknisk forskrift, hvorom der skal gives meddelelse i henhold til direktiv 83/189, hvis den nye definition påvirker anvendelsen af produktet.

82 I den forbindelse skal det først og fremmest bemærkes, at en national bestemmelse, som gengiver eller erstatter eksisterende forskrifter uden tilføjelse af nye eller supplerende specifikationer, ikke kan anses for »et udkast« til teknisk forskrift som omhandlet i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189 og følgelig ikke er underlagt meddelelsesforpligtelsen, såfremt de nævnte forskrifter, hvis de er blevet vedtaget efter ikrafttrædelsen af direktiv 83/189, behørigt er blevet meddelt Kommissionen (jf. i denne retning Colim-dommen, præmis 22). I den foreliggende sag skal der tages hensyn til datoen for direktiv 83/189's ikrafttræden for så vidt angår Kongeriget Sverige.

83 Endvidere bemærkes, således som det allerede er nævnt i denne doms præmis 41, at spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod foranstaltning af hasardspil ved drift af visse spilleautomater, bl.a. »lyckohjulsspel«, der er genstand for hovedsagen, allerede var omfattet af den oprindelige udgave af lotteriloven, således at 1996-loven alene indebar en tydeliggørelse af dette punkt, eller om det derimod først var med sidstnævnte lov, at nævnte forbud blev føjet til lotteriloven, er et spørgsmål om national ret, der henhører under den forelæggende rets kompetence.

84 Endelig følger det af besvarelsen af de to første spørgsmål, at en national bestemmelse, der pålægger restriktioner for en tjenesteydelse som den, der består i drift af visse spilleautomater, under visse betingelser kan udgøre en teknisk forskrift, hvorom der skal gives meddelelse i medfør af direktiv 83/189.

85 I lyset af ovenstående bemærkninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at en omdefinering i national lovgivning som den, der blev gennemført ved 1996-loven, af en tjenesteydelse, der har forbindelse med fremstillingen af et produkt, navnlig den tjenesteydelse, som består i drift af visse spilleautomater, kan udgøre en teknisk forskrift, hvorom der skal gives meddelelse i henhold til direktiv 83/189, hvis denne nye bestemmelse ikke begrænser sig til at gengive eller erstatte eksisterende tekniske

forskrifter uden tilføjelse af nye eller supplerende specifikationer, hvilke forskrifter behørigt skal være blevet meddelt Kommissionen, såfremt de blev vedtaget, efter at direktiv 83/189 trådte i kraft i den pågældende medlemsstat.

Det fjerde spørgsmål

86 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilken betydning følgende omstændigheder har for meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189:

— overgang i national lovgivning fra krav om tilladelse til forbud

— produktets eller tjenesteydelsens større eller mindre værdi

— størrelsen af markedet for produktet eller tjenesteydelsen

— en ny national bestemmelses virkning på anvendelsen, hvorved virkningen kan bestå i et totalforbud mod anvendelse, eller at anvendelsen forbydes eller begrænses inden for et af flere tænkelige anvendelsesområder.

87 Hvad angår den første omstændighed nævnt af den forelæggende ret, dvs. overgang i national lovgivning fra krav om tilladelse til forbud, bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at nationale bestemmelser, der begrænser sig til at fastlægge betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, ikke udgør tekniske forskrifter i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189. Tekniske forskrifter i denne bestemmelses forstand er specifikationer, der fastlægger karakteristika for produkterne, og ikke specifikationer, der omhandler de erhvervsdrivende (jf. Canal Satélite Digital-dommen, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

88 Det følger heraf, at en national lovgivning, hvorefter der kræves tilladelse til levering af tjenesteydelser, som f.eks. ydelser, der består i drift af visse spilleautomater, ikke udgør en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.

89 Hvad angår spørgsmålet om betydningen for meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189 af en ordning med forbud mod en tjenesteydelse som den, der består i drift af visse spilleautomater, bemærkes, at dette spørgsmål er sammenfaldende med det, der opstår i forbindelse med den fjerde omstændighed, der er nævnt i det fjerde præjudicielle spørgsmål.

90 Således som det allerede er fastslået i besvarelsen af de to første spørgsmål, kan en national bestemmelse, der indebærer et forbud med en sådan tjenesteydelse, under visse betingelser udgøre en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i direktiv 83/189.

91 Hvad angår den anden og tredje omstændighed, som er nævnt i det fjerde præjudicielle spørgsmål, bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis

50, at direktiv 83/189 fastsætter en procedure med henblik på forudgående kontrol, der gør det muligt at vurdere, om en national regel, der vedrører en teknisk forskrift, er omfattet af traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, og, hvis dette er tilfældet, at vurdere, om en sådan regel er forenelig med disse bestemmelser.

92 I den forbindelse skal det bemærkes, således som det blev fastslået i denne doms præmis 51, at det ikke i direktiv 83/189 er fastsat som et kriterium for definitionen af dets anvendelsesområde hvad særligt angår meddelelsespligten, at den tekniske forskrift eventuelt har virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet.

93 Hvis en national bestemmelse er omfattet af nævnte anvendelsesområde, gør den procedure med henblik på forudgående kontrol, som direktiv 83/189 indebærer, det muligt i givet fald at vurdere disse virkninger.

94 Det bemærkes videre, således som generaladvokaten anførte i punkt 86 i forslaget til afgørelse, at bestemmelserne i direktiv 83/189 om afgrænsningen af anvendelsesområdet for den meddelelsespligt, direktivet pålægger, ikke indeholder nogen *de minimis*-undtagelse, dvs. en undtagelse, hvorefter nationale bestemmelser skulle være undtaget fra denne pligt, hvis de kun har relativt begrænsede virkninger for samhandelen inden for Fællesskabet.

95 Under hensyn til ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares således:

— Overgangen i national lovgivning fra krav om tilladelse til forbud kan være en relevant omstændighed i relation til meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189.

— Produktets eller tjenesteydelsens større eller mindre værdi eller størrelsen af markedet for produktet eller tjenesteydelsen er omstændigheder, der ikke er relevante i relation til meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189.

Sagens omkostninger

96 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) Nationale bestemmelser som de, der er indeholdt i lov (1994:1000) om lotteri (lotterilagen (1994:1000)), som ændret ved lov (1996:1168) om ændring af lotteriloven (lag om ändring i lotterilagen (1996:1168)), kan udgøre en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 9, i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/10/EF af 23. marts 1994, i det omfang de indeholder et forbud mod foranstaltning af hasardspil ved drift af visse spilleautomater, for så vidt som det fastslås, at det pågældende forbud er af en sådan rækkevidde, at det ikke giver

mulighed for former for anvendelse af det pågældende produkt, som det med rimelighed kunne forventes anvendt til, men derimod kun for rent marginale former for anvendelse, eller, såfremt dette ikke er tilfældet, det fastslås, at dette forbud kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.

2) **En omdefinering i national lovgivning som den, der blev gennemført ved lov (1996:1168) om ændring af lotteriloven, af en tjenesteydelse, der har forbindelse med fremstillingen af et produkt, bl.a. den tjenesteydelse, som består i drift af visse spilleautomater, kan udgøre en teknisk forskrift, der skal meddeles i henhold til direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 94/10, hvis denne nye lovgivning ikke begrænser sig til at gengive eller erstatte eksisterende tekniske forskrifter uden tilføjelse af nye eller supplerende specifikationer, hvilke forskrifter behørigt skal være blevet meddelt Kommissionen, såfremt de blev vedtaget, efter at direktiv 83/189 trådte i kraft i den pågældende medlemsstat.**

3) **Overgangen i national lovgivning fra krav om tilladelse til forbud kan være en relevant omstændighed i relation til meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 94/10.**

Produktets eller tjenesteydelsens større eller mindre værdi eller størrelsen af markedet for produktet eller tjenesteydelsen er omstændigheder, der ikke er relevante i relation til meddelelsespligten i medfør af direktiv 83/189.

Underskrifter