DOMSTOLENS DOM

21. september 1999 *

I sag C-124/97,

angående en anmodning, som Vaasan hovioikeus (Finland) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Markku Juhani Läärä,

Cotsworld Microsystems Ltd,

Oy Transatlantic Software Ltd,

mod

Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä),

Suomen valtio (den finske stat),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Domstolens dom af 24. marts 1994 (sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039) og af EF-traktatens artikel 30, 36, 56 og 59 (efter ændring nu artikel 28 EF, 30 EF, 46 EF og 49 EF) samt af EF-traktatens artikel 60 (nu artikel 50 EF),

* Processprog: finsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for Fjerde og Sjette Afdeling, P.J.G. Kapteyn, som fungerende præsident, afdelingsformændene J.-P. Puissochet (refererende dommer) og P. Jann samt dommerne C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón og M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola

justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Markku Läärä og Oy Transatlantic Software Ltd ved advokat P. Kiviluoto, Jyväskylä

— Cotswold Microsystems Ltd ved professor ved Helsinkis Universitet H.T. Klami

— den finske regering ved juridisk konsulent T. Pynnä, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den belgiske regering ved kontorchef J. Devadder, Juridisk Tjeneste, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne P. Vlaemminck og L. Van Den Hende, Gent

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved statens advokat L. Pérez de Ayala Becerril, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved kommitteret A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved ambassadør F. Cede, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved direktør L. Fernandes og juridisk medarbejder A. Cortesão Seiça Neves, Juridisk Tjeneste, Direktoratet for EF-spørgsmål, Udenrigsministeriet, og J. Ramos Alexandre, generalinspektør for spil, Økonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved kontorchef E. Brattgård, Handelsafdelingen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Brealey

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent A. Caeiro og K. Leivo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 30. juni 1998 er afgivet mundtlige indlæg af M. Läärä og Oy Transatlantic Software Ltd ved advokat P. Kiviluoto, af Cotswold Microsystems Ltd ved H.T. Klami, af den finske regering ved T. Pynnä, af den belgiske regering ved advokaterne P. Vlaemminck og L. Van Den Hende, af den tyske regering ved E. Röder, af den spanske regering ved statens advokat M. López-Monís Gallego, som befuldmægtiget, af den irske regering ved M. Finlay, SC, af den luxembourgske regering ved advokat K. Manhaeve, af den nederlandske regering ved konsulent M.A. Fierstra, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den portugisiske regering ved L. Fernandes og A. Cortesão Seiça Neves, af den svenske regering ved afdelingschef L. Nordling, Udenrigsministeriets Juridiske Afdeling for EF-spørgsmål, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, bistået af M. Brealey, og af Kommissionen ved A. Caeiro og K. Leivo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. marts 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 21. marts 1997, indgået til Domstolen den 25. marts 1997, har Vaasan hovioikeus (appelretten i Vaasa) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Domstolens dom af 24. marts 1994 (sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, herefter »Schindler-dommen«) og af EF-traktatens artikel 30, 36, 56 og 59 (efter ændring nu artikel 28 EF, 30 EF, 46 EF og 49 EF) samt af EF-traktatens artikel 60 (nu artikel 50 EF) for at kunne vurdere, om en national lovgivning, hvorefter retten til at drive spilleautomater på den pågældende medlemsstats område er forbeholdt et offentligt organ, er forenelig med disse bestemmelser.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag, der verserer mellem Markku Läärä, det finske selskab Oy Transatlantic Software Ltd (herefter »TAS«) og det engelske selskab Cotswold Microsystems Ltd (herefter »CMS«), der er appellanter i hovedsagen, og Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) (distriktsanklageren i Jyväskylä) og Suomen valtio (den finske stat), og som vedrører driften af spilleautomater i Finland.

De nationale bestemmelser

3 I medfør af § 1, stk. 1, i arpajaislaki (1.9.1965/491) (lov nr. 491 af 1.9.1965 om lotterier, som affattet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, herefter »arpajaislaki«) må lotterier i Finland kun iværksættes efter indhentet tilladelse fra det offentlige og med henblik på godgørende formål eller andre ideelle formål, således som fastsat i loven. Ifølge § 1, stk. 2, i arpajaislaki forstås ved lotterier i lovens forstand bl.a. spillekasinovirksomhed, drift af spilleautomater og andre spilleapparater eller afholdelse af spil, hvorved spilleren mod at betale et pengebeløb som gevinst kan få penge, varer eller andre goder med pengeværdi eller spillemærker, der kan veksles til penge, varer eller andre goder.

4 § 3 i arpajaislaki bestemmer bl.a., at staten kan give et offentligt organ tilladelse til mod vederlag at drive spilleautomater og andre spilleapparater eller drive spillekasinovirksomhed med henblik på tilvejebringelse af midler, der er bestemt til forskellige samfundsgavnlige formål, der opregnes i bestemmelsen. Der kan for en given periode kun meddeles én tilladelse til de omhandlede former for virksomhed.

5 En sådan tilladelse er blevet meddelt Raha-automaattiyhdistys (pengespilleautomatforening, herefter »RAY«) i henhold til § 1, stk. 3, i raha-automaattiasetus (29.12.1967/676) (bekendtgørelse nr. 676 af 29.12.1967 om spilleautomater, som affattet på tidspunktet for de faktiske omstændigheder). Ifølge § 6 i denne

bekendtgørelse har RAY med henblik på at gennemføre foreningens formål, som er at indsamle penge til dækning af de formål, der nævnes i § 3 i arpajaislaki, ret til mod vederlag af drive spilleautomater og udøve spillekasinovirksomhed samt ret til at fremstille og sælge spilleautomater og underholdningsapparater. Det præciseres i samme bekendtgørelses § 29 ff., hvorledes nettoprovenuet af RAY's virksomhed, som er opført på statens budget, nærmere skal indbetales til Social- og Sundhedsministeriet til senere fordeling mellem de organisationer og fonde, der har til formål at tilgodese de ovennævnte formål.

6 § 6, stk. 1, i arpajaislaki bestemmer, at den, der uden tilladelse iværksætter et lotteri, til hvis afholdelse der kræves en offentlig tilladelse, straffes med bøde eller fængsel i indtil seks måneder. Endvidere bestemmer § 16 i afdeling 2 i rikoslaki (13.5.1932/143) (den finske straffelov, lov nr. 143 af 13.5.1932), at enhver genstand, der tilhører gerningsmanden til forbrydelsen eller den, på hvis vegne eller til hvis fordel gerningsmanden har handlet, og som er blevet anvendt til at begå forbrydelsen, eller som er blevet fremstillet eller anskaffet udelukkende med henblik på at begå forbrydelsen, kan konfiskeres.

Hovedsagen

7 Det fremgår af forelæggelsesbeslutningen, at CMS har overladt TAS — som Markku Läärä er direktør for — at drive virksomhed i Finland med spilleautomater, såkaldte »AWP-apparater« af typen Golden Shot, som i henhold til bestemmelserne i kontrakten mellem de to selskaber forbliver CMS' ejendom. Disse apparater indeholder roterende tromler, på hvilke der findes billeder af frugter. Når tromlerne standser, enten af sig selv eller ved spillerens brug af et håndtag, og billederne tilsammen danner en kombination, der er gengivet på gevinsttavlen, giver automaten spilleren en engangspræmie, der maksimalt kan være 200 FIM (for en indsats på mellem 1 og 5 FIM).

8 Markku Läärä er ved Jyväskylän käräjäoikeus (underretten i Jyväskylä) som ansvarlig for TAS blevet tiltalt for at have sat disse maskiner i drift i Finland uden

tilladelse. Han har med støtte af TAS og CMS, som er indtrådt i sagen, påstået sig frifundet for det forhold, som han er sat under tiltale for, og har til støtte herfor navnlig anført, at muligheden for at opnå gevinst fra Golden Shot-spilleautomaterne ikke hovedsagelig beror på lykketræf, men også i væsentlig grad på spillerens færdighed, hvorfor disse apparater ikke kunne betegnes som lotterispil. Han har endvidere gjort gældende, at den finske lovgivning er i strid med fællesskabsbestemmelserne om frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser. Käräjäoikeus, som ikke tog hans argumenter til følge, idømte ham en bøde og bestemte, at spilleautomaterne skulle konfiskeres.

9 De tiltalte appellerede denne dom til Vaasan hovioikeus, som har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal De Europæiske Fællesskabers Domstols dom af 24. marts 1994 i sag C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise mod Gerhart Schindler og Jörg Schindler, fortolkes således, at den kan anses for at svare til den foreliggende sag (jf. De Europæiske Fællesskabers Domstols dom af 6.10.1982 i sag 283/81, Srl Cilfit og Lanificio di Gavardo SpA mod Sundhedsministeriet), og at bestemmelserne i EF-traktaten i nærværende sag følgelig skal fortolkes på samme måde som i den førstnævnte sag?

Såfremt det første spørgsmål helt eller delvis besvares benægtende, forelægger hovioikeus følgende yderligere spørgsmål:

2) Omfatter EF-traktatens bestemmelser om frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 30, 59 og 60) også spilleautomater som de i nærværende sag omhandlede?

3) Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende, spørges:

a) er EF-traktatens artikel 30, 59 eller 60 eller nogen anden artikel til hinder for, at Finland begrænser udøvelse af den i sagen omhandlede spilleautomatvirksomhed i form af en eneret for Pengespilleautomatforeningen, og er det herved uden betydning, om begrænsningen i henhold til loven uden forskel omfatter indenlandske og udenlandske arrangører af spil, og

b) er den nævnte begrænsning, når enten henses til lotteriloven eller til dennes motiver, eller i øvrigt på noget andet grundlag, lovlig, fordi den er omfattet af de i EF-traktatens artikel 36 eller 56 eller i nogen anden artikel anførte hensyn, og kan det ved bedømmelsen af dette spørgsmål være af betydning, dels hvor store gevinster der kan opnås fra spilleautomaterne, dels om muligheden for at få gevinst herfra afhænger af lykketræf eller af spillerens færdighed?«

10 Med disse tre spørgsmål, som behandles samlet, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at fastslå, hvorvidt traktatens artikel 30, 59 og 60 i lyset af Schindler-dommen skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som tillægger et enkelt offentligt organ enerettigheder til at drive spilleautomater, således som det er tilfældet efter den finske lovgivning, når henses til de almene hensyn, som begrunder den.

11 Markku Läärä, TAS og CMS har gjort gældende, at driften af de i hovedsagen omhandlede spilleautomater navnlig på grund af den beskedne størrelse af indsatserne og præmierne samt henset til automaternes hovedformål, som er at tilbyde underholdning, hvor spillerens færdighed har betydning, er helt forskellig fra afholdelsen af store lotterier, som Schindler-dommen drejede sig om. Ifølge disse parter er den eneret, der er tildelt RAY, i strid med traktatens bestemmelser om frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser og med konkurrencebestemmelserne, først og fremmest fordi de formål af almen interesse, der anføres som begrundelse for den, i realiteten ikke søges opnået og kunne nås ved mindre restriktive foranstaltninger, som f.eks. bestemmelser, hvorved de erhvervsdrivende underkastes den fornødne regulering.

12 Den finske, den belgiske, den tyske, den spanske, den irske, den luxembourgske, den nederlandske, den østrigske, den portugisiske og den svenske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har derimod anført, at traktatens bestemmelser ikke er til hinder for en lovgivning, der giver enerettigheder til drift af spilleautomater, såsom den finske lovgivning, såfremt den er begrundet med tilsvarende betragtninger som dem, Domstolen anerkendte i Schindler-dommen. Efter alle disse regeringers opfattelse er de i hovedsagen omhandlede spil, som giver mulighed for mod betaling at vinde pengepræmier, pengespil, der må sidestilles med de lotterier, med hensyn til hvilke Domstolen har fastslået, at det tilkommer medlemsstaterne — under hensyntagen til deres socialt og kulturelt betingede særegenheder — at vurdere, om det er nødvendigt at begrænse eller ligefrem forbyde sådan virksomhed af hensyn til beskyttelsen af samfundsordenen.

13 Det bemærkes, at Domstolen i Schindler-dommens præmis 60 har understreget de moralske, religiøse og kulturelle betænkeligheder, der knytter sig til såvel lotterier som andre spil om penge i alle medlemsstater. De nationale lovgivninger følger generelt den politik at begrænse eller endog forbyde spil om penge og at forhindre, at de er en kilde til personlig indtjening. Domstolen bemærkede endvidere, at i betragtning af de betydelige summer, lotterier giver mulighed for at indsamle, og de store gevinster, de kan give deltagerne, særlig når de arrangeres i større målestok, indebærer de en stor risiko for forbrydelser og bedrageri. Derudover udgør de en fristelse til at give penge ud på en måde, der kan få socialt skadelige konsekvenser for den enkelte. Endelig bemærkede Domstolen, at det, selv om dette hensyn ikke i sig selv kan anses for en objektiv begrundelse, ikke er uden betydning, at lotterier i væsentligt omfang kan bidrage til finansieringen af velgørende eller almennyttigt arbejde af social, forsorgsmæssig, sportslig eller kulturel art.

14 Som det fremgår af samme doms præmis 61, udtalte Domstolen, at disse særlige forhold begrunder, at der tilkommer de nationale myndigheder et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af deltagerne i spillet og mere generelt, under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats socialt og kulturelt betingede særegenheder, til beskyttelsen af samfundsordenen, både for så vidt angår de nærmere bestemmelser om tilrettelæggelsen af lotterierne samt omfanget af indsatserne og anvendelsen af det udbytte, de afkaster. Det

tilkommer dem således ikke alene at afgøre, om det er nødvendigt at begrænse lotterier, men også om de skal forbydes, under forudsætning af, at sådanne begrænsninger ikke er diskriminerende.

15 Selv om Schindler-dommen vedrører tilrettelæggelsen af lotterier, gør disse hensyn sig også gældende for de andre spil om penge, der har lignende egenskaber, hvilket i øvrigt fremgår af selve ordlyden af den nævnte doms præmis 60.

16 I dom af 26. juni 1997 (sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689) udtalte Domstolen ganske vist, at visse spil ikke kunne sidestilles med lotterier med de særlige kendetegn, som blev undersøgt i Schindler-dommen. Der var imidlertid tale om præmiekonkurrencer, som blev tilbudt i ugeblade i form af kryds- og tværsopgaver eller gættekonkurrencer, og som efter lodtrækning gav nogle af læserne, der havde svaret rigtigt, mulighed for at vinde præmier. Som Domstolen navnlig anførte i den nævnte doms præmis 23, er sådanne spil — som udelukkende arrangeres i mindre målestok og med små indsatser — ikke en separat erhvervsaktivitet, men blot én bestanddel blandt andre i et blads redaktionelle indhold.

17 I den foreliggende sag fremgår det derimod af de oplysninger, der er meddelt af den forelæggende ret, at der er tale om et spil, der er baseret på lykketræf, og at de i hovedsagen omhandlede apparater mod en betaling, som specielt finder sted med henblik på at bruge dem, giver en udsigt til at vinde et pengebeløb. Den forholdsvis beskedne størrelse af indsatserne og af præmierne, som appellanterne i hovedsagen har henvist til, udelukker på ingen måde — således som det er fremhævet af flertallet af de regeringer, der har afgivet indlæg i denne sag — at sådanne apparater gør det muligt at indsamle betydelige beløb, navnlig på grund af antallet af potentielle spillere og den tilbøjelighed til at gentage spillet et stort antal gange, som de fleste af dem vil have, fordi spillet varer kort tid og gentager sig selv.

18 Spil, der indebærer anvendelse mod vederlag af spilleautomater som dem, der er omhandlet i hovedsagen, må herefter anses for spil om penge, der kan sammenlignes med de i Schindler-dommen omhandlede lotterier.

19 Den foreliggende sag adskiller sig imidlertid fra Schindler-sagen i flere henseender.

20 For det første vedrører den lotterivirksomhed, der var omhandlet i Schindler-dommen, ikke »varer«, der som sådanne er omfattet af traktatens artikel 30, men må betragtes som virksomhed vedrørende »tjenesteydelser« i EF-traktatens forstand (Schindler-dommen, præmis 24 og 25). Spilleautomater er derimod i sig selv goder, der kan henhøre under traktatens artikel 30.

21 Endvidere bemærkes, at mens den i Schindler-dommen omhandlede nationale lovgivning med de i loven fastsatte undtagelser forbød afholdelse af lotterier på den pågældende medlemsstats område, forbyder den i nærværende sag omhandlede lovgivning ikke brugen af spilleautomater, men henlægger driften af dem til et offentligt organ, der har en tilladelse fra myndighederne (herefter »det autoriserede offentlige organ«).

22 Endelig bemærkes, at således som det er blevet anført i nogle af de for Domstolen afgivne indlæg, kan andre bestemmelser i traktaten, som f.eks. bestemmelserne om etableringsretten eller konkurrencebestemmelserne, tænkes at finde anvendelse på en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

23 Hvad dette sidste punkt angår har den forelæggende ret imidlertid blot i forbindelse med omtalen af traktatens artikel 30, 36, 59 og 60, som findes i det tredje spørgsmål, tilføjet en henvisning til »nogen anden artikel [i traktaten]«, uden nogen yderligere angivelse herom, hverken i forelæggelsesbeslutningens præmisser eller konklusion, og Domstolen er følgelig ikke i stand til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt andre bestemmelser i traktaten end bestemmelserne om frie varebevægelser og fri udveksling af tjenesteydelser er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede.

24 Hvad for det første angår traktatens bestemmelser om frie varebevægelser bemærkes, at disse, således som det er anført i denne doms præmis 20, kan finde anvendelse på spilleautomater, som er goder, der kan være genstand for indførsel eller udførsel. Sådanne apparater er ganske vist bestemt til at blive stillet til rådighed for offentligheden, således at de kan blive brugt mod vederlag. Som generaladvokaten imidlertid har anført i punkt 19 i forslaget til afgørelse, er den omstændighed, at en indført vare er bestemt til at levere en tjenesteydelse, ikke i sig selv tilstrækkelig til, at reglerne om de frie varebevægelser ikke finder anvendelse på den (jf. i denne retning dom af 23.10.1997, sag C-158/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5789, præmis 15-20).

25 Det bemærkes, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er egnet til at hindre de frie varebevægelser, i det omfang det autoriserede offentlige organ efter loven er den eneste, der kan drive spilleautomater, som er bestemt til at blive brugt mod vederlag, og i det omfang dette organ har retten til selv at fremstille sådanne apparater.

26 I mangel af tilstrækkelige oplysninger om de faktiske virkninger af den omtvistede lovgivning på importen af spilleautomater er Domstolen imidlertid ikke under nærværende sag i stand til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt traktatens artikel 30 er til hinder for anvendelsen af en sådan lovgivning.

27 Hvad for det andet angår traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser bemærkes, at disse, således som Domstolen har udtalt i Schindler-dommen vedrørende afholdelse af lotterier, finder anvendelse på en virksomhed, som består i at give brugerne lejlighed til mod vederlag at deltage i et spil om penge. Følgelig er en sådan virksomhed omfattet af anvendelsesområdet for traktatens artikel 59, såfremt blot en af tjenesteyderne er hjemmehørende i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen tilbydes.

28 Som den forelæggende ret har anført, indebærer en national lovgivning om spilleautomater som den finske lovgivning, idet den forbyder enhver anden end det autoriserede offentlige organ at drive sådanne apparater, ingen forskelsbe-

handling på grundlag af nationalitet og finder anvendelse uden forskel på de erhvervsdrivende, der måtte være involveret i en sådan virksomhed, hvad enten de er etableret i Finland eller i en anden medlemsstat.

29 En sådan lovgivning udgør imidlertid en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet den direkte eller indirekte forhindrer de erhvervsdrivende fra andre medlemsstater i selv at stille apparater til disposition for offentligheden med henblik på benyttelse mod vederlag.

30 Det skal herefter undersøges, om dette indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser kan være lovligt med hjemmel i traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser eller i overensstemmelse med Domstolens praksis kan være begrundet i tvingende almene hensyn.

31 Det fremgår i denne forbindelse af EF-traktatens artikel 55 (nu artikel 45 EF) og traktatens artikel 56, der finder anvendelse på området i medfør af EF-traktatens artikel 66 (nu artikel 55 EF), at begrænsninger, der er begrundet med varig eller lejlighedsvis udøvelse af offentlig myndighed eller i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed, er lovlige. Det fremgår endvidere af Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 25.7.1991, sag C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Sml. I, s. 4007, præmis 13, 14 og 15), at hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af nationale foranstaltninger, som finder anvendelse uden forskel, kun kan tillades, såfremt disse foranstaltninger er begrundet i tvingende almene hensyn, såfremt de er egnede til at nå det mål, der forfølges med foranstaltningerne, og såfremt de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.

32 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesbeslutningen og i den finske regerings indlæg hviler den i hovedsagen omhandlede lovgivning på et ønske om at begrænse udnyttelsen af menneskers spillelidenskab, at undgå de risici for forbrydelser og svig, der opstår i forbindelse med de hertil knyttede aktiviteter, samt ønsket om kun at tillade disse i det øjemed at indsamle midler til velgørende arbejde eller til støtte for almennyttige formål.

33 Som Domstolen har udtalt i præmis 58 i Schindler-dommen, skal disse hensyn bedømmes samlet. De vedrører beskyttelsen af modtagerne af tjenesteydelsen — mere generelt af forbrugerne — samt beskyttelsen af samfundsordenen, og disse mål er ifølge Domstolens praksis blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn (jf. dom af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael m.fl., Sml. s. 35, præmis 28, af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, og af 24.10.1978, sag 15/78, Société générale alsacienne de banque, Sml. s. 1971, præmis 5). Som anført ovenfor i præmis 31, kræves det yderligere, at de foranstaltninger, der er begrundet med sådanne hensyn, skal være egnede til at nå de mål, der forfølges, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem.

34 Som anført ovenfor i præmis 21, adskiller den finske lovgivning sig navnlig fra den i Schindler-dommen omhandlede lovgivning derved, at den ikke forbyder brugen af spilleautomater, men henlægger driften af dem under et autoriseret offentligt organ.

35 Fastlæggelsen af det beskyttelsesniveau, som en medlemsstat ønsker at yde på sit område med hensyn til lotterier og andre pengespil, er omfattet af det skøn, som ifølge Domstolen tilkommer de nationale myndigheder, jf. præmis 61 i Schindler-dommen. Det tilkommer således disse at vurdere, hvorvidt det med henblik på det forfulgte mål er nødvendigt helt eller delvis at forbyde virksomhed af denne art eller blot at begrænse den og herved fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger.

36 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, kan under disse omstændigheder ikke i sig selv påvirke bedømmelsen af, om de bestemmelser, der er fastsat på området, er nødvendige og forholdsmæssige. Bedømmelsen af bestemmelserne skal alene foretages under hensyn til de mål, der forfølges af de nationale myndigheder i den pågældende medlemsstat, og under hensyn til det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre.

37 Den omstændighed, at de omhandlede spil ikke er fuldstændig forbudt, er — i modsætning til hvad appellanterne i hovedsagen har gjort gældende — ikke tilstrækkelig til at bevise, at den nationale lovgivning i virkeligheden ikke har til formål at nå de almennyttige mål, som den angiveligt forfølger, og som skal bedømmes samlet. En tilladelse i begrænset omfang til disse spil inden for rammerne af en eneret, som frembyder den fordel at lede spillelysten og udnyttelsen af spil ind i kontrollerede baner, at forhindre risikoen for, at en sådan udnyttelse sker i svigagtigt og kriminelt øjemed og at sikre, at det herved fremkomne provenu anvendes til almennyttige formål, indgår også i bestræbelserne på at nå disse mål.

38 Det samme gælder den omstændighed, at de forskellige etablissementer, hvor spilleautomaterne er anbragt, modtager en del af de indsamlede indtægter fra det autoriserede offentlige organ.

39 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det for at nå disse mål ville være bedre, at der, i stedet for at det autoriserede offentlige organ tildeles en eneret til udnyttelse, vedtages bestemmelser, hvorved de pågældende erhvervsdrivende underkastes den fornødne regulering, bemærkes, at det henhører under medlemsstaternes skøn, dog med det forbehold, at det trufne valg ikke forekommer uforholdsmæssigt i forhold til det forfulgte mål.

40 Vedrørende dette punkt fremgår det nærmere af bekendtgørelsen om spilleautomater, at RAY, som er det eneste organ, der har tilladelse til at drive disse automater, er en offentligretlig forening, hvis virksomhed udøves under statens tilsyn, og som, således som det er anført ovenfor i præmis 5, til staten skal indbetale det nettoprovenu, der fremkommer til fordeling som resultat af driften af spilleautomaterne.

41 Selv om de beløb, staten således oppebærer til anvendelse til almennyttige formål, også kunne tilvejebringes på andre måder, som f.eks. ved beskatning af den virksomhed, der udøves af de forskellige erhvervsdrivende, der måtte få tilladelse til at udøve den inden for rammerne af bestemmelser, der ikke er baseret på eneret, er den forpligtelse, som påhviler det autoriserede offentlige organ, til at indbetale sit driftsudbytte, en klart mere effektiv foranstaltning til på baggrund af

risikoen for kriminelle forhold og svig at sikre, at gevinsten ved sådan virksomhed er snævert begrænset.

42 Herefter ses det ikke, at bestemmelserne i den finske lovgivning om drift af spilleautomater, for så vidt som de tildeler et enkelt offentligt organ enerettigheder, og i det omfang de herved påvirker den frie udveksling af tjenesteydelser, er uforholdsmæssige i forhold til de mål, lovgivningen forfølger.

43 Den forelæggende rets spørgsmål skal derfor besvares med, at traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser ikke er til hinder for en national lovgivning, som tillægger et enkelt offentligt organ enerettigheder til at drive spilleautomater, således som det er tilfældet efter den finske lovgivning, når henses til de almene hensyn, som begrunder den.

Sagens omkostninger

44 De udgifter, der er afholdt af den finske, den belgiske, den tyske, den spanske, den irske, den luxembourgske, den nederlandske, den østrigske, den portugisiske og den svenske regering samt af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Vaasan hovioikeus ved beslutning af 21. marts 1997, for ret:

Traktatens bestemmelser om fri udveksling af tjenesteydelser er ikke til hinder for en national lovgivning, som tillægger et enkelt offentligt organ enerettigheder til at drive spilleautomater, således som det er tilfældet efter den finske lovgivning, når henses til de almene hensyn, som begrunder den.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 1999.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident