ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 september 2003 *

In zaak C-6/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Portugal), in het aldaar aanhangige geding tussen

Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e.a.

en

Estado português,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2 EG, 28 EG, 29 EG, 31 EG en 49 EG,

* Procestaal: Portugees.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: J.-P. Puissochet (rapporteur), kamerpresident, C. Gulmann en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e.a., vertegenwoordigd door R. Francês, advogado,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, J. Ramos Alexandre en M. L. Duarte als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door F. Van de Craen als gemachtigde, bijgestaan door P. Vlaemminck, advocaat,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en B. Muttelsee-Schön als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. López-Monís Gallego als gemachtigde,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Bygglin als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiros en M. Patakia als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) e.a., vertegenwoordigd door R. Francês; de Portugese regering, vertegenwoordigd door M. L. Duarte; de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. De Wael als gemachtigde en P. Vlaemminck; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Fraguas Gadea als gemachtigde; de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Boussaroque als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door A. Caeiros en M. Patakia, ter terechtzitting van 26 september 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 februari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 25 mei 2000, ingekomen bij het Hof op 8 januari 2001, heeft het Tribunal Cível da Comarca de Lisboa krachtens artikel 234 EG dertien prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 2 EG, 28 EG, 29 EG, 31 EG en 49 EG.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de vereniging Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (hierna: „Anomar"), gevestigd te Lissabon, en acht Portugese handelsvennootschappen die zich bezighouden met de handel in en de exploitatie van speelautomaten (hierna samen: „verzoeksters in het hoofdgeding") enerzijds en de Portugese staat anderzijds. Zij betreffen de Portugese wettelijke regeling inzake de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, die is neergelegd in Decreto-Lei (wetsbesluit) nr. 422/89 van 2 december 1989 (*Diário da República* I, nr. 2777, van 2 december 1989), zoals gewijzigd bij Decreto-Lei nr. 10/95 van 19 januari 1995 (*Diário da República* I, serie A, nr. 16, van 19 januari 1995; hierna: „Decreto-Lei nr. 422/89"), en de verenigbaarheid ervan met het gemeenschapsrecht.

De communautaire regeling

3 Artikel 2 EG bepaalt: „De Gemeenschap heeft tot taak, door het instellen van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie en door de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid of de gemeenschappelijke activiteiten [...] het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap".

4 Op grond van de artikelen 28 EG en 29 EG zijn kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden.

5 Artikel 31 EG luidt:

„1. De lidstaten passen hun nationale monopolies van commerciële aard aan in dier voege dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten.

De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op elk lichaam waardoor een lidstaat de invoer of de uitvoer tussen de lidstaten in rechte of in feite rechtstreeks of zijdelings beheerst, leidt of aanmerkelijk beïnvloedt. Deze bepalingen zijn eveneens van toepassing op de door een staat gedelegeerde monopolies.

2. De lidstaten onthouden zich ervan enige nieuwe maatregel te treffen welke tegen de in lid 1 vermelde beginselen indruist of de draagwijdte van de artikelen inzake het verbod op douanerechten en kwantitatieve beperkingen tussen de lidstaten beperkt.

3. Wanneer er een monopolie van commerciële aard bestaat, dat een regeling ter vergemakkelijking van de afzet of van de valorisatie van landbouwproducten omvat, dienen bij de toepassing van de bepalingen van dit artikel gelijkwaardige waarborgen te worden gegeven voor de werkgelegenheid en de levensstandaard van de betrokken producenten."

6 Artikel 49 EG bepaalt:

„[...] zijn de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden ten aanzien van de onderdanen der lidstaten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

De Raad kan met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie de bepalingen van dit hoofdstuk van toepassing verklaren ten gunste van de onderdanen van een derde staat die diensten verrichten en binnen de Gemeenschap zijn gevestigd."

De nationale regeling

7 Decreto-Lei nr. 422/89 regelt onder meer de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, van gemengde formules daarvan en van andere spelvormen, en bepaalt dat de exploitatie en de beoefening ervan buiten de volgens de regels toegestane plaatsen een overtreding vormt die met een vrijheidsstraf kan worden bestraft. Het algemene beginsel waarop de wettelijke regeling berust, wordt uiteengezet in artikel 9 van Decreto-Lei nr. 422/89, waarin wordt bepaald dat „het recht om kans- of gokspelen te organiseren is voorbehouden aan de staat". Dat de staat de enige houder van dit recht is, impliceert dat voor de uitoefening ervan, wanneer deze niet door de staat of door een ander openbaar lichaam wordt verzekerd, een vergunning moet worden afgegeven door middel van de sluiting van een concessieovereenkomst.

8 Decreto-Lei nr. 422/89, dat deel uitmaakt van een onafgebroken wetgevingsbeleid van concessies in speelzones dat teruggaat tot Decreto-Lei nr. 14643 van

3 december 1937, bepaalt dat de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen worden beperkt tot de speelzalen van casino's in de bij Decreto-Lei aangewezen permanente of tijdelijke speelzones.

9 De Portugese wettelijke regeling kent verschillende spelvormen, die zijn onderverdeeld in vier categorieën volgens de criteria uiteengezet in de relevante bepalingen van Decreto-Lei nr. 422/89 en waarvoor verschillende rechtsregels gelden.

10 De eerste categorie omvat de kans- of gokspelen. Volgens artikel 1 van Decreto-Lei nr. 422/89 „zijn kans- of gokspelen die spelen waarvan de uitkomst onzeker is omdat zij uitsluitend of hoofdzakelijk op toeval berust".

11 Binnen deze categorie bestaan twee spelsoorten die met het gebruik van apparaten verbonden zijn: in de eerste plaats, „spelen op apparaten die de winst rechtstreeks uitkeren in de vorm van jetons of munten" en, in de tweede plaats, „spelen op apparaten die, zonder de winst rechtstreeks uit te keren in de vorm van jetons of munten, voor kans- of gokspelen kenmerkende thema's hebben of een resultaat aangeven in de vorm van een puntenaantal dat uitsluitend of hoofdzakelijk van het toeval afhangt" (artikel 4, lid 1, sub f en g, van Decreto-Lei nr. 422/89).

12 Het recht om kans- of gokspelen te organiseren is voorbehouden aan de staat en kan alleen worden uitgeoefend door ondernemingen die in de vorm van een naamloze vennootschap zijn opgericht en waaraan de regering door middel van een bestuursrechtelijke overeenkomst de desbetreffende concessie heeft verleend (artikel 9 van Decreto-Lei nr. 422/89). De concessie wordt via openbare aanbesteding verleend (artikel 10 van Decreto-Lei nr. 422/89), waarbij op de nationaliteit gebaseerde discriminatoire criteria zijn uitgesloten.

13 De enige plaatsen waar de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen zijn toegestaan, zijn de casino's in de bij Decreto-Lei aangewezen permanente of tijdelijke speelzones alsmede, in uitzonderlijke omstandigheden en met een vergunning van de minister, schepen, luchtvaartuigen, voor het bingospel gereserveerde zalen en zalen die zijn gereserveerd voor evenementen van groot toeristisch belang (artikelen 3, lid 1, 6, 7 en 8 van Decreto-Lei nr. 422/89).

14 De tweede categorie bestaat uit gemengde formules van kans- of gokspelen en andere spelvormen, die de wet omschrijft als „aan het publiek aangeboden transacties waarbij de winstverwachting zowel van het toeval als van de behendigheid van de speler dan wel uitsluitend van het toeval afhangt, en waarin de prijzen goederen met een economische waarde zijn" (artikel 159, lid 1, van Decreto-Lei nr. 422/89). Het gaat hierbij met name om loterijen, tombola's, lotingen, reclamewedstrijden, quizzen en prijsvragen (artikel 159, lid 2, van Decreto-Lei nr. 422/89).

15 Voor de exploitatie van deze gemengde formules van kans- of gokspelen en andere spelvormen moet een vergunning van de minister van Binnenlandse Zaken worden verkregen, die in elk concreet geval de door hem geschikt geachte voorwaarden formuleert en de bijbehorende controleregeling vaststelt (artikel 160, lid 1, van Decreto-Lei nr. 422/89). In beginsel mogen deze gemengde spelvormen niet door organisaties met een winstoogmerk worden geëxploiteerd (artikel 161, lid 1, van Decreto-Lei nr. 422/89). Voorts mogen zij niet de voor kans- of gokspelen kenmerkende thema's hebben (poker, fruit, bellen, roulette, dobbelstenen, bingo, nummerloterijen of instantloterijen, toto en lotto) noch mogen de prijzen worden vervangen door geld of jetons (artikel 161, lid 3, Decreto-Lei nr. 422/89).

16 De derde categorie omvat de behendigheidsspelen waar de prijzen de vorm van contant geld, jetons of van goederen met een economische waarde hebben (artikel 162, lid 1, van Decreto-Lei nr. 422/89).

17 Het is niet toegestaan apparaten te exploiteren waarvan de resultaten uitsluitend of hoofdzakelijk van de behendigheid van de speler afhangen en die de winst uitkeren in de vorm van geld, jetons of voorwerpen met een, zij het ook geringe, economische waarde, naast de gratis verlenging van de duur van het gebruik van het apparaat op basis van het behaalde aantal punten (artikel 162, lid 2, van Decreto-Lei nr. 422/89).

18 Voor de vierde categorie, die van de amusementstoestellen, geldt een specifieke regeling, vastgesteld bij Decreto-Lei nr. 316/95 van 28 november 1995 (*Diário da República* I, serie A, nr. 275, van 28 november 1995; hierna: „Decreto-Lei nr. 316/95").

19 Als amusementstoestellen worden aangemerkt:

— „toestellen die, zonder de winst rechtstreeks in contanten, in de vorm van jetons of van goederen met een economische waarde uit te keren, spelen inhouden waarvan het resultaat uitsluitend of hoofdzakelijk van de behendigheid van de gebruiker afhangt, waarbij de speler, op basis van het verkregen aantal punten, een gratis verlenging van de duur van het gebruik van het toestel kan verkrijgen" (artikel 16, lid 1, sub a, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95);

— „toestellen waarmee men, ofschoon zij alle onder sub a genoemde kenmerken hebben, voorwerpen kan verkrijgen waarvan de economische waarde het drievoud van het door de gebruiker ingezette bedrag niet overschrijdt" (artikel 16, lid 1, sub b, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

20 De invoer, de vervaardiging, de montage en de verkoop van amusementstoestellen impliceren dat de betrokken spelthema's worden geclassificeerd, hetgeen tot de bevoegdheid van de Algemene Inspectiedienst Kansspelen behoort (artikel 19 van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

21 De exploitatie van — automatische, mechanische, elektrische of elektronische — toestellen van deze categorie is, of zij nu zijn ingevoerd of in het land zelf zijn geproduceerd of gemonteerd, onderworpen aan een registratie- en vergunningstelsel (artikel 17, lid 1, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

22 De eigenaar van het toestel moet de civiele gouverneur van het district waarin het toestel zich bevindt of waarin het in bedrijf zal worden genomen, om registratie ervan vragen (artikel 17, lid 2, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

23 Om het toestel te kunnen exploiteren moet eveneens een jaarlijkse of halfjaarlijkse exploitatievergunning worden afgegeven door de civiele gouverneur van het district waarin het toestel zich bevindt of waarin het in bedrijf zal worden genomen (artikel 20, leden 1 en 2, van Decreto-Lei nr. 316/95).

24 De vergunning kan bij met redenen omklede beschikking worden geweigerd wanneer deze politiemaatregel wordt gerechtvaardigd door de bescherming van de kinderen en de jeugd, door de misdaadpreventie en door het behoud of herstel van de openbare veiligheid, orde en rust (artikel 20, lid 3, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

25 De amusementstoestellen kunnen worden geëxploiteerd binnen een ruimte of in een zaal waarvoor een vergunning voor de beoefening van toegestane spelen op amusementstoestellen is afgegeven en die niet in de nabijheid van een onderwijsinrichting is gelegen (artikel 21, lid 2, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95). Om meer dan drie toestellen tegelijkertijd te mogen exploiteren moet voor de betrokken zaal een vergunning voor de exclusieve exploitatie van spelen zijn afgegeven (artikel 21, lid 1, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

26 Toestellen die, zonder de winst rechtstreeks uit te keren in de vorm van jetons of munten, voor kans- of gokspelen kenmerkende thema's hebben of een resultaat aangeven in de vorm van een puntenaantal dat uitsluitend of hoofdzakelijk van het toeval afhangt, worden niet als amusementstoestellen aangemerkt. Dit soort toestellen valt onder de categorie kansspelen (artikel 4, lid 1, sub g, van Decreto-Lei nr. 422/89) en wordt geregeld door Decreto-Lei nr. 422/89 (artikel 16, lid 2, van de bijlage bij Decreto-Lei nr. 316/95).

27 De regels betreffende de exploitatie en de beoefening van het spel krijgen op grond van artikel 95, lid 2, van Decreto-Lei nr. 422/89 de juridische kwalificatie van regels van algemeen belang en van openbare orde.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

28 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben tegen de Portugese staat een beroep als bedoeld in artikel 4, leden 1 en 2, van het Portugees wetboek voor burgerlijk procesrecht ingesteld teneinde bij declaratoir vonnis te doen vaststellen dat

bepaalde Portugese rechtsvoorschriften op het gebied van het spel niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht, en zij hebben in dat beroep gevorderd:

— dat het recht om buiten de aangewezen speelzones kans- of gokspelen te organiseren en te beoefenen wordt erkend door de afschaffing van het monopolie van de casino's en, derhalve, door het buiten toepassing verklaren van de artikelen 1, 3, leden 1 en 2, en 4, lid 1, sub f en g, van Decreto-Lei nr. 422/89, gezien de voorrang van de in het inleidend verzoekschrift genoemde gemeenschapsrechtelijke voorschriften en beginselen;

— dat, wanneer deze bepalingen buiten toepassing zijn verklaard, eveneens buiten toepassing worden verklaard de daarvan afgeleide rechtsvoorschriften, inzonderheid de strafrechtelijke bepalingen van de artikelen 108, 110, 111 en 115 van dit Decreto-Lei, en alle materiële en procedurele bepalingen van de wettelijke regelingen waarin die activiteiten worden verboden of aan beperkingen worden onderworpen.

29 Verzoeksters in het hoofdgeding baseren hun vorderingen in de eerste plaats op het feit dat bovengenoemde bepalingen van het Portugese recht niet in overeenstemming zijn met het gemeenschapsrecht en, in de tweede plaats, op de voorrang die het gemeenschapsrecht krachtens artikel 8, lid 2, van de Portugese grondwet boven het gewone nationale recht geniet.

30 De Portugese staat heeft opgeworpen dat het beroep niet-ontvankelijk is, onder meer omdat verzoeksters in het hoofdgeding, wegens het ontbreken van rechtstreeks belang bij de vordering, geen procesbevoegdheid hebben, en omdat Anomar geen procesbevoegdheid heeft omdat de erkenning van de gegrondheid van de vordering haar van geen enkel nut kan zijn.

31 Ten gronde heeft de Portugese staat betoogd dat de door verzoeksters in het hoofdgeding genoemde regels en beginselen van het gemeenschapsrecht niet van toepassing zijn op de louter interne situatie waar het hier om gaat, en dat de exploitatie van kans- of gokspelautomaten in geen geval onder de regeling van het vrije verkeer van goederen kan vallen.

32 In eerste aanleg werden de op het ontbreken van procesbevoegdheid van Anomar en op het ontbreken van procesbelang van alle verzoeksters in het hoofdgeding gebaseerde excepties gegrond verklaard.

33 Het Tribunal da Relação de Lisboa heeft de beslissing van de rechter in eerste aanleg echter vernietigd en geoordeeld dat Anomar procesbevoegdheid had en dat alle verzoeksters in het hoofdgeding een procesbelang hadden.

34 Van oordeel dat, gelet op het betoog van partijen, de uitlegging van het gemeenschapsrecht onmisbaar is om te kunnen beslissen over het rechtsgeschil dat ten grondslag ligt aan bij hem ingestelde vordering om een declaratoire uitspraak, heeft het Tribunal Cível da Comarca de Lisboa de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vragen voorgelegd:

„1. Vormen kans- of gokspelen een ‚economische activiteit' in de zin van artikel 2 EG?

2. Vormen kans- of gokspelen een activiteit met betrekking tot ‚goederen', die als zodanig onder artikel 28 EG valt?

3. Moeten activiteiten op het gebied van de vervaardiging, de invoer en de verspreiding van speelautomaten worden onderscheiden van de activiteit bestaande in de exploitatie van die automaten, en is op die activiteiten derhalve het in de artikelen 28 EG en 29 EG neergelegde beginsel van het vrije verkeer van goederen van toepassing?

4. Vallen de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen buiten het toepassingsgebied van artikel 31 EG, aangezien deze bepaling niet geldt voor monopolies voor dienstverlening?

5. Vormt de exploitatie van kans- of gokautomaten een ‚dienstverrichting' die als zodanig onder de artikelen 49 EG en volgende valt?

6. Vormt een wettelijke regeling (zoals vervat in de artikelen 3, lid 1, en 4, lid 1, van besluitwet nr. 422/89 van 2 december 1989), volgens welke de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen (die in artikel 1 van die besluitwet worden omschreven als ‚spelen waarvan de uitkomst onzeker is omdat zij uitsluitend of hoofdzakelijk op toeval berust') — waartoe [ingevolge artikel 4, lid 1, sub f en g, van besluitwet nr. 422/89] behoren spelen op apparaten die de winst rechtstreeks uitkeren in de vorm van jetons of munten, en spelen op apparaten die, zonder de winst rechtstreeks uit te keren in de vorm van jetons of munten, voor kans- of gokspelen kenmerkende thema's hebben of een resultaat aangeven in de vorm van een puntenaantal dat uitsluitend of hoofdzakelijk van het toeval afhangt — enkel is toegestaan in casinozalen in speelzones die bij de besluitwet tijdelijk of blijvend daartoe zijn aangewezen, een belemmering van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG?

7. Ingeval de in de zesde vraag omschreven restrictieve regeling een belemmering van het vrij verrichten van diensten in de zin van artikel 49 EG vormt, is zij dan niettemin verenigbaar met de communautaire rechtsorde daar zij zonder onderscheid geldt voor Portugese onderdanen en ondernemingen en voor onderdanen en ondernemingen van andere lidstaten en berust op dwingende redenen van algemeen belang (bescherming van de consument, misdaadbestrijding, bescherming van de openbare zeden, beperking van het aanbod van gokspelen, financiering van activiteiten van algemeen belang)?

8. Gelden voor de exploitatie van kans- of gokspelen de beginselen van vrije toegang tot en uitoefening van een economische activiteit, zodat het eventuele bestaan van wettelijke regelingen van andere lidstaten die minder strenge voorwaarden bevatten voor de exploitatie van speelautomaten, op zich volstaat om tot de ongeldigheid van de in de zesde vraag omschreven Portugese wettelijke regeling te leiden?

9. Voldoen de beperkingen die de Portugese wettelijke regeling aan de exploitatie van kans- en gokspelen stelt, aan het evenredigheidsbeginsel?

10. Bevat het Portugese vergunningstelsel, waaraan een juridische (de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat via openbare aanbesteding: artikel 9 van besluitwet nr. 422/89) en een logistieke voorwaarde (beperking van de exploitatie van en het deelnemen aan kans- en gokspelen tot casino's in speelzones: artikel 3 van deze besluitwet) verbonden is een vereiste dat passend en noodzakelijk is ter bereiking van het beoogde doel?

11. Doet het gebruik in de Portugese wettelijke regeling (artikelen 1, 4, lid 1, sub g, en [162] van besluitwet nr. 422/89 en artikel 16, lid 1, sub a, van besluitwet nr. 316/95 van 28 november 1995) van de term ‚hoofdzakelijk' naast de term ‚uitsluitend' voor het definiëren van kans- of gokspelen en voor het maken van een wettelijk onderscheid tussen ‚kans- of gokautomaten' en ‚amusementstoestellen' afbreuk aan de mogelijkheid om het betrokken begrip volgens de geëigende juridische uitleggingsmethoden te bepalen?

12. Vereisen de onbepaalde rechtsbegrippen die het Portugese recht ter omschrijving van ‚kans- of gokspelen' (artikelen 1 en 162 van besluitwet nr. 422/89) en ‚amusementstoestellen' (artikel 16 van besluitwet nr. 316/95) gebruikt, voor de kwalificatie van de verschillende speelautomaten een uitlegging die ook rekening houdt met de aan de nationale autoriteiten toekomende beoordelingsvrijheid?

13. Gesteld al dat de Portugese wettelijke regeling moet worden geacht geen objectieve criteria te bevatten om onderscheid te maken tussen de thema's van kans- of gokautomaten en die van amusementstoestellen, is het dan in strijd met beginselen of regels van gemeenschapsrecht, dat de Algemene Inspectiedienst Kansspelen over een discretionaire bevoegdheid voor de classificatie van de thema's van de spelen beschikt?"

De ontvankelijkheid

35 De Portugese regering stelt enerzijds dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij geen betrekking hebben op de uitlegging van het Verdrag, maar op

een uitlegging of een beoordeling van de geldigheid van de bepalingen van de Portugese wettelijke regeling inzake de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, hetgeen tot de uitsluitende bevoegdheid van de nationale rechter behoort.

36 Anderzijds is zij van mening dat het hoofdgeding, waarin het alleen gaat om de voorwaarden die de Portugese wettelijk regeling aan de exploitatie, door Portugese vennootschappen, van kans- of gokspelen in Portugal stelt, geen enkele band heeft met het gemeenschapsrecht, en een zuiver interne situatie betreft.

37 Wat de eerste exceptie betreft, zij eraan herinnerd dat het Hof in het kader van artikel 234 EG niet bevoegd is om een regel van gemeenschapsrecht op een concreet geval toe te passen, en dus ook niet om een bepaling van nationaal recht aan die regel te toetsen. In het kader van de gerechtelijke samenwerking waarin dit artikel voorziet, kan het op grond van de gegevens van het dossier de nationale rechter echter wel de gegevens met betrekking tot de uitlegging van het gemeenschapsrecht verschaffen, die voor deze van waarde kunnen zijn bij de beoordeling van het effect van die bepaling (arresten van 8 december 1987, Gauchard, 20/87, Jurispr. blz. 4879, punt 5, en 5 maart 2002, Reisch e.a., C-515/99, C-519/99—C-524/99 en C-526/99—C-540/99, Jurispr. blz. I-2157, punt 22).

38 In het hoofdgeding verzoekt de verwijzende rechter het Hof evenwel om uitlegging van de bepalingen van het Verdrag, met als enig doel te beoordelen of deze invloed kunnen hebben op de toepassing van de nationale regels die in dat geding relevant zijn. Derhalve kan niet worden gesteld dat de in het hoofdgeding opgeworpen prejudiciële vragen een ander voorwerp hebben dan de uitlegging van de bepalingen van het Verdrag.

39 Met betrekking tot de tweede exceptie moet worden toegegeven dat alle elementen van het hoofdgeding binnen één enkele lidstaat gesitueerd zijn. Een

nationale regeling als het Decreto-Lei nr. 422/89, dat zonder onderscheid van toepassing is op Portugese onderdanen en op die van andere lidstaten, kan in het algemeen slechts onder de in het Verdrag neergelegde bepalingen inzake de fundamentele vrijheden vallen voorzover zij van toepassing is op situaties die een verband vertonen met het intracommunautaire verkeer (arresten van 15 december 1982, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, 286/81, Jurispr. blz. 4575, punt 9, en 18 februari 1987, Mathot, 98/86, Jurispr. blz. 809, punten 8 en 9, en arrest Reisch e.a., reeds aangehaald, punt 24).

40 Dit betekent echter niet dat de in casu aan het Hof gestelde prejudiciële vragen geen beantwoording behoeven. In beginsel staat het immers uitsluitend aan de nationale rechter om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te oordelen over de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede over de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (arrest van 5 december 2000, Guimont, C-448/98, Jurispr. blz. I-10663, punt 22). Een verzoek van een nationale rechter kan door het Hof slechts worden afgewezen wanneer de gestelde vraag over de uitlegging van het gemeenschapsrecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (arresten van 6 juni 2000, Angonese, C-281/98, Jurispr. blz. I-4139, punt 18, en Reisch e.a., reeds aangehaald, punt 25).

41 In casu is het niet kennelijk zo, dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht niet noodzakelijk is voor de verwijzende rechter. Een antwoord op de gestelde vragen kan namelijk nuttig voor hem zijn zo zijn nationale recht mocht voorschrijven dat een Portugees onderdaan dezelfde rechten toekomen als een onderdaan van een andere lidstaat in dezelfde situatie aan het gemeenschapsrecht zou ontlenen (reeds aangehaalde arresten Guimont, punt 23, en Reisch e.a., punt 26).

42 Derhalve moet worden onderzocht of de bepalingen van het Verdrag waarvan om uitlegging wordt gevraagd, in de weg staan aan de toepassing van een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, voorzover deze zou worden toegepast op personen die in andere lidstaten wonen.

De prejudiciële vragen

De eerste vraag

43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of kans- of gokspelen een economische activiteit in de zin van artikel 2 EG vormen.

44 Verzoeksters in het hoofdgeding, de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, en de Commissie zijn het erover eens dat kans- of gokspelen als een economische activiteit in de zin van artikel 2 EG moeten worden aangemerkt, dat wil zeggen een activiteit gericht op het behalen van winst, die tot een specifieke beloning leidt en waarvoor de in het Verdrag neergelegde economische vrijheden gelden.

45 De Duitse regering beklemtoont dat noch het toevallige karakter van de winst noch de bestemming van de geldelijke verdiensten die met kans- of gokspelen worden behaald, zich ertegen verzet dat deze een economische activiteit vormen.

46 Gelijk met name de Portugese regering opmerkt, heeft het Hof reeds geoordeeld dat loterijen economische activiteiten in de zin van het Verdrag vormen wanneer zij bestaan in de invoer van goederen of het verrichten van diensten tegen beloning (arrest van 24 maart 1994, Schindler, C-275/92, Jurispr. blz. I-1039, punt 19). Wat meer in het bijzonder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde activiteiten betreft, heeft het Hof geoordeeld dat spelen bestaande in het gebruik tegen betaling van speelautomaten te beschouwen zijn als kansspelen van gelijke aard als de in het arrest Schindler, reeds aangehaald, bedoelde loterijen (arrest van 21 september 1999, Läärä e.a., C-124/97, Jurispr. blz. I-6067, punt 18).

47 In navolging van deze beoordeling moeten alle kans- of gokspelen als economische activiteiten in de zin van artikel 2 EG worden aangemerkt, aangezien zij voldoen aan de twee criteria die het Hof in zijn eerdere rechtspraak heeft opgesteld, namelijk de levering van een bepaalde dienst tegen een beloning en het uitzicht op een geldelijke winst.

48 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat kans- of gokspelen economische activiteiten in de zin van artikel 2 EG zijn.

De tweede, de derde en de vijfde vraag

49 Met de tweede, de derde en de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of kans- of gokspelen een activiteit met betrekking tot goederen of, integendeel, een dienst in de zin van het Verdrag vormen en of in dat geval de activiteiten op het gebied van de vervaardiging, de invoer en de verspreiding van kans- of gokautomaten enerzijds en die bestaande in de exploitatie van die automaten anderzijds al dan niet kunnen worden gescheiden om te bepalen of het in de artikelen 28 EG en 29 EG neergelegde beginsel van het vrije verkeer van goederen van toepassing is op al deze activiteiten, die onlosmakelijk verbonden zouden zijn.

50 Anders dan verzoeksters in het hoofdgeding, zijn de regeringen die opmerkingen hebben ingediend en de Commissie van mening dat spelactiviteiten niet onder de voor goederen geldende regels vallen.

51 Zij maken namelijk onderscheid tussen speelautomaten en spelactiviteiten, gelijk het Hof zelf heeft gedaan in punt 20 van het arrest Läärä e.a., reeds aangehaald,

door uitdrukkelijk te beklemtonen dat speelautomaten als zodanig goederen zijn die onder artikel 30 van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 28 EG) kunnen vallen. Wat spelactiviteiten betreft, dat wil zeggen de exploitatie van speelautomaten, stellen deze regeringen en de Commissie met een beroep op het arrest Schindler, reeds aangehaald, dat spelactiviteiten geen betrekking hebben op goederen, maar op diensten.

52 In de punten 24 en 25 van het arrest Schindler, reeds aangehaald, heeft het Hof immers geoordeeld dat loterijactiviteiten geen activiteiten in verband met goederen zijn die als zodanig onder artikel 30 van het Verdrag vallen, maar als dienstverrichtingen in de zin van het Verdrag moeten worden beschouwd.

53 Met betrekking tot de scheiding tussen de onder het vrije verkeer van goederen vallende activiteiten van vervaardiging, invoer en distributie van speelautomaten enerzijds, en de onder het vrije verkeer van diensten vallende activiteit van exploitatie van speelautomaten anderzijds, zijn de Portugese, de Belgische en de Duitse regering van mening dat deze verschillende activiteiten niet losstaan van elkaar. Daar de vervaardiging en de verspreiding van speelautomaten niet los kan worden gezien van het functioneren ervan — zij zijn vervaardigd voor de organisatie van het kans- of gokspel en kunnen nergens anders voor worden gebruikt —, stellen alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend, zich op het standpunt dat het rechtsbeginsel, „de bijzaak volgt de hoofdzaak" moet worden toegepast.

54 In het verwante geval van loterijen heeft het Hof geoordeeld dat bepaalde activiteiten bestaande in de vervaardiging en de verspreiding van reclamemateriaal en bestelformulieren, of zelfs loterijbriefjes, die de concrete vormgeving van de organisatie of de werking van een loterij vormen, ten aanzien van het Verdrag niet los kunnen worden gezien van de loterijactiviteit waaraan zij gekoppeld zijn. Deze activiteiten zijn geen doel op zich, maar dienen enkel om het de bewoners van de lidstaten waarin die voorwerpen worden ingevoerd en verspreid, mogelijk te maken aan de loterij deel te nemen (arrest Schindler, reeds aangehaald, punt 22).

55 Zonder dat de invoer van kansautomaten via een min of meer gelijk betoog als nevenactiviteit van de exploitatie van deze automaten moet worden aangemerkt, volstaat het vast te stellen dat, gelijk het Hof in de punten 20 tot en met 29 van het arrest Läärä e.a., reeds aangehaald, heeft gedaan, de exploitatie van kansautomaten weliswaar is gekoppeld aan de invoer ervan, doch dat de eerste activiteit onder de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten en de tweede onder die betreffende het vrije verkeer van goederen valt.

56 Derhalve moet op de tweede, de derde en de vijfde vraag worden geantwoord dat de exploitatie van kansspel- of gokautomaten, ongeacht of zij kan worden gescheiden van de vervaardiging, de invoer en de verspreiding van deze automaten, als dienst in de zin van het Verdrag moet worden aangemerkt en derhalve niet onder de artikelen 28 EG en 29 EG, betreffende het vrije verkeer van goederen, valt.

De vierde vraag

57 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een monopolie voor de exploitatie van kans- of gokspelen binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG valt.

58 Artikel 31 EG verplicht de lidstaten, hun nationale monopolies van commerciële aard in dier voege aan te passen dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten is uitgesloten.

59 Zowel uit de plaats van deze bepaling in het hoofdstuk betreffende het verbod van kwantitatieve beperkingen als uit het gebruik van de woorden „invoer" en „uitvoer" in lid 1, tweede alinea, en van het woord „producten" in lid 3 ervan blijkt, dat zij op het handelsverkeer in goederen doelt, en niet een monopolie voor het verrichten van diensten kan betreffen (zie arrest van 30 april 1974, Sacchi, 155/73, Jurispr. blz. 409, punt 10).

60 Aangezien kans- of gokspelen een dienst in de zin van het Verdrag vormen, zoals in punt 56 van dit arrest is geoordeeld, valt een eventueel monopolie voor de exploitatie van kans- of gokspelen buiten de werkingssfeer van artikel 31 EG.

61 Derhalve moet op de vierde prejudiciële vraag worden geantwoord dat een monopolie voor de exploitatie van kans- of gokspelen niet binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG valt.

De zesde, de zevende, de negende en de tiende vraag

62 Met de zesde, de zevende, de negende en de tiende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een nationale wettelijke regeling zoals de Portugese wettelijke regeling inzake de kans- of gokspelen, die de exploitatie en de beoefening van die spelen beperkt tot bepaalde plaatsen en die zonder onderscheid van toepassing is op nationale onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten, het vrij verrichten van diensten belemmert, en of een dergelijke

wettelijke regeling kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang verband houdende met, onder meer, de bescherming van de consument, de bescherming van de openbare zeden en de misdaadbestrijding, waarop zij is gebaseerd.

63 Met betrekking tot de vraag of een nationale wettelijke regeling als de Portugese wettelijke regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, het vrij verrichten van diensten belemmert, zijn zowel verzoeksters in het hoofdgeding als de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, en de Commissie van mening dat dit wel degelijk het geval kan zijn, zelfs al gelden de beperkingen die zij meebrengt, zonder discriminatie op grond van nationaliteit en dus zonder onderscheid voor de eigen onderdanen en voor die van andere lidstaten.

64 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen met name dat de sector van de kansspelen in Portugal gemonopoliseerd wordt door de casino's, hetgeen duidelijk in strijd is met de in het Verdrag neergelegde economische beginselen en vrijheden. De Finse regering is van mening dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wettelijke regeling althans indirect belet dat in een andere lidstaat gevestigde ondernemers de betrokken diensten in Portugal aanbieden.

65 Vaststaat dat ook een nationale wettelijke regeling die zonder onderscheid van toepassing is, onder artikel 49 EG kan vallen, indien zij de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt of anderszins belemmert (arrest Schindler, reeds aangehaald, punt 43).

66 Dit is het geval met een nationale wettelijke regeling als de Portugese wettelijke regeling, die het recht om kans- of gokspelen te exploiteren beperkt tot casinozalen in speelzones die bij Decreto-Lei tijdelijk of blijvend daartoe zijn aangewezen.

67 Ter rechtvaardiging van de Portugese wettelijke regeling worden twee argumenten aangevoerd; ten eerste dat het stelsel dat zij invoert, zonder onderscheid voor de eigen onderdanen en voor die van andere lidstaten geldt, en ten tweede dat dit stelsel wordt gerechtvaardigd door de dwingende redenen van algemeen belang die eraan ten grondslag zouden liggen.

68 Gelijk de verwijzende rechter in zijn beschikking verklaart, maakt de Portugese wettelijke regeling geen onderscheid tussen de onderdanen van de verschillende lidstaten. Zij moet derhalve worden geacht zonder onderscheid te gelden.

69 Derhalve moet worden onderzocht of artikel 49 EG zich verzet tegen een wettelijke regeling als in het hoofdgeding aan de orde is, die weliswaar geen discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt, maar het vrij verrichten van diensten beperkt.

70 Alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend, stellen dat een dergelijke wettelijke regeling verenigbaar is met de bepalingen van artikel 49 EG. Huns inziens moet worden aangenomen dat zij wordt gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang, namelijk de bescherming van de consument, de fraude- en misdaadbestrijding, de bescherming van de openbare zeden en de financiering van activiteiten van algemeen belang.

71 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn daarentegen van mening dat de in artikel 30 EG genoemde en bij wijze van uitzondering toegestane beperkingen duidelijk een afwijkend karakter hebben en niet algemeen, zonder enig criterium kunnen worden toegepast. Bovendien heeft de Portugese staat, ofschoon hij toch gehouden is de materies aan te geven met betrekking tot dewelke en de redenen

waarom hij zich op artikel 30 EG beroept, onvoldoende gerechtvaardigd waarom hij gebruik heeft gemaakt van een wettelijke regeling als de door hem gecreëerde. Deze staat voert geen enkele overweging van openbare zeden of openbare orde aan die een dergelijke wettelijke regeling kan rechtvaardigen.

72 Volgens de verwijzende rechter krijgen de Portugese rechtsregels betreffende de kans- of gokspelen de juridische kwalificatie van regels van algemeen belang en openbare orde. Deze juridische regeling heeft een dwingend karakter en een grote symbolische waarde en beoogt de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang en gerechtvaardigde sociale doelstellingen, zoals de „eerlijkheid van het spel" en de mogelijkheid daarmee „enig voordeel te behalen voor de publieke sector".

73 De verschillende redenen voor de vaststelling van een dergelijke regeling van kans- of gokspelen moeten, gelijk het Hof in punt 58 van het arrest Schindler, reeds aangehaald, heeft aangegeven, in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. In casu houden deze redenen verband met de bescherming van de consument, degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Welnu, het Hof heeft reeds geoordeeld dat dergelijke doelstellingen de beperkingen op het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (arrest van 4 december 1986, Commissie/Frankrijk, 220/83, Jurispr. blz. 3663, punt 20, en arresten Schindler, reeds aangehaald, punt 58, en Läärä e.a., reeds aangehaald, punt 33).

74 Gelijk de Commissie beklemtoont, lijkt de Portugese wettelijke regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, in wezen op de Finse wettelijke regeling inzake speelautomaten, waar het in de zaak Läärä e.a., reeds aangehaald, om ging, en die volgens het Hof niet onevenredig was met de door de regeling nagestreefde doelstellingen (arrest Läärä e.a., reeds aangehaald, punt 42). Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat een beperkte vergunning voor kansspelen in het kader van een aan bepaalde organisaties verleend bijzonder of uitsluitend recht de verwezenlijking van dergelijke doelstellingen van algemeen belang dient (arrest van 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, Jurispr. blz. I-7289, punt 35).

75 Derhalve moet op de zesde, de zevende, de negende en de tiende vraag worden geantwoord dat een nationale wettelijke regeling zoals de Portugese wettelijke regeling, die de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen alleen toestaat in casinozalen in speelzones die bij Decreto-Lei tijdelijk of blijvend daartoe zijn aangewezen en die zonder onderscheid van toepassing is op de eigen onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten, het vrij verrichten van diensten belemmert. De artikelen 49 EG en volgende verzetten zich evenwel niet tegen een dergelijke wettelijke regeling, gelet op de overwegingen van sociaal beleid en bestrijding van fraude waarop zij is gebaseerd.

De achtste vraag

76 Met de achtste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de omstandigheid dat de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen in andere lidstaten zijn geregeld in wettelijke regelingen die minder beperkend zijn dan de Portugese wettelijke regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, volstaat om laatstgenoemde regeling als onverenigbaar met het Verdrag aan te merken.

77 Verzoeksters in het hoofdgeding, die beklemtonen dat de wettelijke regelingen van andere lidstaten minder beperkend zijn dan de Portugese wettelijke regeling, zijn van mening dat geen enkele sociaal-economische overweging en geen enkele overweging van openbare zeden of openbare orde rechtvaardigt dat de Portugese wettelijke regeling beperkender is.

78 Daar staat tegenover dat alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend, beklemtonen dat het beschermingsniveau dat een lidstaat op zijn grondgebied ter zake van de kans- of gokspelen wil garanderen, onder de aan de nationale autoriteiten toegekende beoordelingsvrijheid valt. Het staat dus aan elke lidstaat om een passende wettelijke regeling ter zake van spelen te scheppen, met name aan de hand van de specifieke sociaal-economische factoren van de lidstaat en de

beginselen die worden geacht het best te zijn afgestemd op de betrokken maatschappij. De Portugese regering beklemtoont dat het bijzondere karakter van het spel een rechtskader verlangt en rechtvaardigt, dat verenigbaar is met de rangorde van fundamentele waarden van elke lidstaat.

79 Vaststaat dat de nationale autoriteiten dienen te beoordelen of het voor het nagestreefde doel noodzakelijk is, activiteiten van die aard geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen (reeds aangehaalde arresten Läärä e.a., punt 35, en Zenatti, punt 33).

80 De omstandigheid alleen dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan dus niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen (reeds aangehaalde arresten Läärä e.a., punt 36, en Zenatti, punt 34).

81 Derhalve moet op de achtste prejudiciële vraag worden geantwoord dat het eventuele bestaan in andere lidstaten van wettelijke regelingen die minder beperkende voorwaarden voor de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen bevatten dan de Portugese wettelijke regeling, geen gevolg heeft voor de verenigbaarheid van deze laatste regeling met het gemeenschapsrecht.

De elfde, de twaalfde en de dertiende vraag

82 Met de elfde, de twaalfde en de dertiende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een wettelijke regeling die voor de exploitatie en de

beoefening van kans- of gokspelen juridische en logistieke voorwaarden stelt zoals de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat via openbare aanbesteding en de beperking van de speelzones tot casino's, die juridisch onbepaalde begrippen gebruikt om de verschillende spelvormen te kwalificeren en die de Algemene Inspectiedienst Kansspelen een discretionaire bevoegdheid verleent voor de classificatie van de thema's van de spelen, verenigbaar is met de verdragsbepalingen, in het bijzonder met artikel 49 EG.

83 De Portugese, de Belgische, de Spaanse en de Finse regering zijn het erover eens dat het Verdrag zich niet verzet tegen de bepalingen van Decreto-Lei nr. 422/89 die de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen regelen, aangezien deze bepalingen evenredig en noodzakelijk zijn.

84 Verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening dat de bij de Portugese wettelijke regeling ingevoerde beperkingen van de exploitatie van spelen niet aan het evenredigheidsbeginsel voldoen, omdat niet nauwkeurig is aangegeven om welke redenen en voor welke doelstellingen deze beperkingen zijn ingevoerd, en er geen enkele rechtvaardiging verband houdende met de openbare orde of de sociale bescherming is aangevoerd. Zij komen ook op tegen het feit dat aan de Algemene Inspectiedienst Kansspelen een discretionaire bevoegdheid is toegekend ter zake van de classificatie van de spelsoorten, de speelautomaten en de thema's van de spelen. Een dergelijke bevoegdheid zonder objectieve en transparante regels is huns inziens arbitrair en dus in strijd met het Verdrag.

85 De Commissie, die erop wijst dat maatregelen die de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen beperken, evenredig moeten zijn en geschikt om de beoogde doelen te bereiken, geeft het Hof in overweging deze vragen niet-ontvankelijk te verklaren. Zij is namelijk van mening dat het bij gebreke van een communautaire definitie van de verschillende spelsoorten en van de verschillende soorten automaten waarmee deze spelen kunnen worden beoefend, aan de verwijzende rechter staat om zich uit te spreken over de uitlegging van de nationale voorschriften die in het hoofdgeding aan de orde zijn. Ook is de verwijzende rechter als enige bevoegd om te bepalen of de Portugese wettelijke regeling door aan de Algemene Inspectiedienst Kansspelen een discretionaire bevoegdheid ter zake van de kwalificatie en de classificatie te verlenen inbreuk maakt op het vrij verrichten van diensten.

86 Gelijk de Portugese regering beklemtoont, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat nationale maatregelen die het vrij verrichten van diensten beperken, die zonder onderscheid van toepassing zijn en worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang — hetgeen in casu het geval is, zoals uit de punten 68 en 72 tot en met 75 van het onderhavige arrest blijkt — ook geschikt moeten zijn om het beoogde doel te bereiken en niet verder mogen gaan dan daartoe noodzakelijk is (arrest van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punten 13-15, en arrest Läärä e.a., reeds aangehaald, punt 31).

87 Het staat echter alleen aan de nationale autoriteiten om in het kader van hun beoordelingsvrijheid de doelstellingen te formulieren die zij willen verwezenlijken, te bepalen welke middelen hun het meest geschikt lijken om deze doelstellingen te bereiken, en te voorzien in meer of minder strenge maatregelen voor de exploitatie en de beoefening van de spelen (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten Schindler, punt 61; Läärä e.a., punt 35, en Zenatti, punt 33), waarvan de verenigbaarheid met het Verdrag is vastgesteld.

88 Derhalve moet op de elfde, de twaalfde en de dertiende vraag worden geantwoord dat in het kader van een wettelijke regeling die verenigbaar is met het EG-Verdrag, de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, zoals de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat of de beperking van de exploitatie en de beoefening van bepaalde spelen tot de plaatsen die daartoe volgens de regels zijn aangewezen, tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten behoort.

Kosten

89 De kosten door de Portugese, de Belgische, de Duitse, de Spaanse, de Franse en de Finse regering alsmede de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, komen niet voor vergoeding in aanmerking. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunal Cível da Comarca de Lisboa bij beschikking van 25 mei 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **Kans- of gokspelen zijn economische activiteiten in de zin van artikel 2 EG.**

2) **De exploitatie van kans- of gokautomaten moet, ongeacht of zij kan worden gescheiden van de vervaardiging, de invoer en de verspreiding van deze automaten, als dienst in de zin van het Verdrag worden aangemerkt en valt derhalve niet onder de artikelen 28 EG en 29 EG, betreffende het vrije verkeer van goederen.**

3) **Een monopolie voor de exploitatie van kans- of gokspelen valt niet binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG.**

4) **Een nationale wettelijke regeling zoals de Portugese wettelijke regeling, die de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen alleen toestaat in casinozalen in speelzones die bij Decreto-Lei tijdelijk of blijvend daartoe zijn**

aangewezen en die zonder onderscheid van toepassing is op de eigen onderdanen en op onderdanen van andere lidstaten, belemmert het vrij verrichten van diensten. De artikelen 49 EG en volgende verzetten zich evenwel niet tegen een dergelijke wettelijke regeling, gelet op de overwegingen van sociaal beleid en bestrijding van fraude waarop zij is gebaseerd.

5) Het eventuele bestaan in andere lidstaten van wettelijke regelingen die minder beperkende voorwaarden voor de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen bevatten dan de Portugese wettelijke regeling, heeft geen gevolg voor de verenigbaarheid van deze laatste regeling met het gemeenschapsrecht.

6) In het kader van een wettelijke regeling die verenigbaar is met het EG-Verdrag, behoort de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of gokspelen, zoals de sluiting van een bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de staat of de beperking van de exploitatie en de beoefening van bepaalde spelen tot de plaatsen die daartoe volgens de regels zijn aangewezen, tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten.

Puissochet Gulmann Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 september 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Derde kamer

J.-P. Puissochet