ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)
της 11ης Σεπτεμβρίου 2003 *

Στην υπόθεση C-6/01,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Πορτογαλία) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) κ.λπ.

και

Estado português,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 2 ΕΚ, 28 ΕΚ, 29 ΕΚ, 31 ΕΚ και 49 ΕΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, C. Gulmann και F. Macken, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Tizzano
γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) κ.λπ., εκπροσωπούμενη από τον R. Francês, advogado,

— η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους L. Fernandez, J. Ramos Alexandre και την M. L. Duarte,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον F. Van de Craen, επικουρούμενο από τον δικηγόρο P. Vlaemminck,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον W.-D. Plessing και την B. Muttelsee-Schön,

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την M. López-Monís Gallego,

— η Φινλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την E. Bygglin,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον A. Caeiros και τη Μ. Πατακιά,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) κ.λπ., εκπροσωπουμένων από τον R. Francês, της Πορτογαλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από την M. L. Duarte, της Βελγικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τους P. De Wael και P. Vlaemminck, της Ισπανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από την L. Fraguas Gadea, της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τον P. Boussaroque, και της Επιτροπής, εκπροσωπουμένης από τον A. Caeiros και τη Μ. Πατακιά, κατά τη συνεδρίαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2002,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Φεβρουαρίου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με διάταξη της 25ης Μαΐου 2000, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Ιανουαρίου 2001, το Tribunal Cível da Comarca de Lisboa υπέβαλε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, δεκατρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 2 ΕΚ, 28 ΕΚ, 29 ΕΚ, 31 ΕΚ και 49 ΕΚ.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαδικασίας στην οποία διάδικοι είναι αφενός μεν το σωματείο Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (στο εξής: Anomar), με έδρα τη Λισσαβώνα, καθώς και οκτώ πορτογαλικές εμπορικές εταιρίες συνδεόμενες με το εμπόριο και την εκμετάλλευση συσκευών παιγνίων (στο εξής: ενάγουσες της κύριας δίκης), αφετέρου δε το Πορτογαλικό Δημόσιο. Αφορούν την πορτογαλική νομοθεσία περί εκμεταλλεύσεως και διενεργείας τυχηρών παιγνίων, που προέκυψε από το Decreto-Lei 422/89, της 2ας Δεκεμβρίου 1989 (*Diário da República* I, αριθ. 2777, της 2ας Δεκεμβρίου 1989), όπως τροποποιήθηκε με το Decreto-Lei 10/95, της 19ης Ιανουαρίου 1995, *(Diário da República* I, σειρά Α, αριθ. 16, της 19ης Ιανουαρίου 1995, στο εξής: νδ 422/89), και το κατά πόσον αυτή συμβαδίζει με το κοινοτικό δίκαιο.

Η κοινοτική ρύθμιση

3 Το άρθρο 2 ΕΚ ορίζει ότι «η Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς, οικονομικής και νομισματικής ένωσης και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων [...] να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων».

4 Δυνάμει των άρθρων 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και των εξαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών.

5 Κατά το άρθρο 31 ΕΚ:

«1. Τα κράτη μέλη διαρρυθμίζουν τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα κατά τρόπο, ώστε να αποκλείεται, ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών.

Οι διατάξεις του παρόντος άρθρου εφαρμόζονται σε κάθε οργανισμό με τον οποίο κράτος μέλος, νομικά ή πραγματικά ελέγχει, διευθύνει ή επηρεάζει αισθητά, άμεσα ή έμμεσα, τις εισαγωγές ή τις εξαγωγές μεταξύ των κρατών μελών. Οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται επίσης και επί των κατά παραχώρηση κρατικών μονοπωλίων.

2. Τα κράτη μέλη δεν λαμβάνουν νέα μέτρα τα οποία είναι αντίθετα προς τις αρχές της παραγράφου 1 ή περιορίζουν την έκταση εφαρμογής των άρθρων των σχετικών με την απαγόρευση των δασμών και των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών.

3. Στην περίπτωση κρατικού μονοπωλίου εμπορικού χαρακτήρα που συνεπάγεται ρύθμιση, η οποία αποσκοπεί να διευκολύνει τη διάθεση ή την αξιοποίηση των γεωργικών προϊόντων, πρέπει να εξασφαλισθούν, κατά την εφαρμογή των κανόνων του παρόντος άρθρου, ισοδύναμες εγγυήσεις για την απασχόληση και το βιοτικό επίπεδο των ενδιαφερομένων παραγωγών».

6 Το άρθρο 49 ΕΚ ορίζει:

«[...] οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής.

Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, δύναται με ειδική πλειοψηφία να επεκτείνει το ευεργέτημα των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου και σε υπηκόους τρίτου κράτους που παρέχουν υπηρεσίες και είναι εγκατεστημένοι στο εσωτερικό της Κοινότητας».

Η εθνική ρύθμιση

7 Το νδ 422/89 ρυθμίζει, ιδίως, την εκμετάλλευση και τη διενέργεια των τυχηρών παιγνίων, καθώς και των μικτών τύπων τυχηρού παιγνίου και άλλων μορφών παιγνίων, προβλέπει δε ότι η εκμετάλλευση και η διενέργειά τους εκτός των χώρων για τους οποίους έχει χορηγηθεί σχετική άδεια συνιστούν αδίκημα επισύρον στερητική της ελευθερίας ποινή. Η γενική αρχή στην οποία στηρίζεται το καθεστώς του νόμου διατυπώνεται στο άρθρο 9 του νδ 422/89, που ορίζει ότι «το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων ανήκει αποκλειστικά στο Δημόσιο». Και ναι μεν το Δημόσιο είναι ο μοναδικός κάτοχος αυτού του δικαιώματος, η άσκησή του όμως, όταν δεν γίνεται από το Δημόσιο ή άλλον δημόσιο οργανισμό, προϋποθέτει άδεια, μέσω συνάψεως συμβάσεως παραχωρήσεως.

8 Το νδ 422/89, το οποίο εντάσσεται στην ίδια νομοθετική πολιτική παραχωρήσεως εντός ζωνών παιγνίων, η οποία ανάγεται στο νομοθετικό διάταγμα 14643, της

3ης Δεκεμβρίου 1937, προβλέπει ότι η εκμετάλλευση και η διενέργεια τυχηρών παιγνίων περιορίζονται στις αίθουσες παιγνίων των καζίνων που υφίστανται σε μόνιμες ή προσωρινές ζώνες παιγνίων που ορίζονται με νομοθετικό διάταγμα.

9 Η πορτογαλική νομοθεσία διακρίνει διάφορες μορφές παιγνίων, τις οποίες κατανέμει σε τέσσερις κατηγορίες, σύμφωνα με τα κριτήρια που διατυπώνονται στις οικείες διατάξεις του νδ 422/89, και επί των οποίων εφαρμόζονται διαφορετικά νομικά καθεστώτα.

10 Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα τυχηρά παίγνια. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νδ 422/89, «τυχηρά είναι τα παίγνια η έκβαση των οποίων είναι απρόβλεπτη, διότι εξαρτάται αποκλειστικώς ή κυρίως από την τύχη».

11 Εντός της κατηγορίας αυτής προβλέπονται δύο τύποι παιγνίων που ενέχουν τη χρήση μηχανημάτων. Αφενός μεν «παίγνια με μηχανήματα που καταβάλλουν κέρδη απευθείας υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή νομισμάτων», αφετέρου δε «παίγνια με μηχανήματα που, χωρίς να καταβάλλουν απευθείας κέρδη υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή νομισμάτων, αναπτύσσουν θέματα που προσιδιάζουν στο τυχηρό παίγνιο ή εμφανίζουν αποτέλεσμα υπό μορφή βαθμών που εξαρτώνται αποκλειστικώς ή κυρίως από την τύχη» (άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία f και g, του νδ 422/89).

12 Το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως των τυχηρών παιγνίων ανήκει αποκλειστικά στο Δημόσιο, μπορεί δε να ασκείται μόνον από επιχειρήσεις συνεστημένες υπό τη μορφή κεφαλαιουχικής εταιρίας, στις οποίες η κυβέρνηση χορηγεί σχετική παραχώρηση υπό μορφή διοικητικής συμβάσεως (άρθρο 9 του νδ 422/89). Η παραχώρηση εκμεταλλεύσεως χορηγείται κατόπιν διαγωνισμού (άρθρο 10 του νδ 422/89), αποκλείοντας κάθε κριτήριο διακρίσεως λόγω ιθαγένειας.

13 Η διενέργεια τυχηρών παιγνίων επιτρέπεται μόνον εντός καζίνων που υφίστανται σε μόνιμες ή προσωρινές ζώνες παιγνίων που ορίζονται με νομοθετικό διάταγμα, σε εξαιρετικές δε περιπτώσεις και κατόπιν υπουργικής αδείας, σε πλοία, αεροσκάφη, σε αίθουσες προοριζόμενες για το παίγνιο bingo και σε αίθουσες που διατίθενται κατά τη διάρκεια εκδηλώσεων μείζονος τουριστικού ενδιαφέροντος (άρθρα 3, παράγραφος 1, 6, 7 και 8 του νδ 422/89).

14 Η δεύτερη κατηγορία αντιστοιχεί προς τους μικτούς τύπους τυχηρού παιγνίου και άλλων μορφών παιγνίων, τους οποίους ο νόμος ορίζει ως «πράξεις προσφερόμενες στο κοινό, στις οποίες η προσδοκία κέρδους εξαρτάται ταυτόχρονα από την τύχη και τη δεξιότητα του παίκτη ή μόνον από την τύχη και οι οποίες ως κέρδος παρέχουν αντικείμενα έχοντα οικονομική αξία» (άρθρο 159, παράγραφος 1, του νδ 422/89). Πρόκειται ιδίως για λαχεία, τόμπολες, κληρώσεις, διαφημιστικούς διαγωνισμούς, διαγωνισμούς γνώσεων και ψυχαγωγικούς διαγωνισμούς (άρθρο 159, παράγραφος 2, του νδ 422/89).

15 Η εκμετάλλευση των μικτών αυτών τύπων τυχηρού παιγνίου και άλλων μορφών παιγνίων υπόκειται σε άδεια του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος θέτει, κατά περίπτωση, τους όρους που κρίνει πρόσφορους και ορίζει το εφαρμοστέο καθεστώς ελέγχου (άρθρο 160, παράγραφος 1, του νδ 422/89). Τέτοιους μικτούς τύπους παιγνίου δεν μπορούν, κατ' αρχήν, να εκμεταλλεύονται οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα (άρθρο 161, παράγραφος 1, του νδ 422/89). Δεν μπορούν άλλωστε να αναπτύσσουν θέματα που χαρακτηρίζουν τυχηρά παίγνια (πόκερ, φρούτα, καμπάνες, ρουλέτα, ζάρια, bingo, λαχείο με κλήρωση ή στιγμιαίο, προγνωστικά ποδοσφαίρου), ούτε να αντικαθιστούν τα απονεμόμενα κέρδη με χρήματα ή κέρματα (άρθρο 161, παράγραφος 3, του νδ 422/89).

16 Η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τα τεχνικά παίγνια, όπου τα κέρδη απονέμονται σε χρήμα, υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή πραγμάτων εχόντων οικονομική αξία (άρθρο 162, παράγραφος 1, του νδ 422/89).

17 Δεν επιτρέπεται η εκμετάλλευση μηχανημάτων παιγνίων η έκβαση των οποίων εξαρτάται αποκλειστικώς ή κυρίως από τη δεξιότητα του παίκτη και τα οποία απονέμουν κέρδη σε χρήμα, υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή πραγμάτων εχόντων οικονομική αξία, έστω και μικρή, πέραν της δωρεάν παρατάσεως της χρήσεως του μηχανήματος, με βάση τη βαθμολογία που έχει συγκεντρώσει (άρθρο 162, παράγραφος 2, του νδ 422/89).

18 Η τέταρτη κατηγορία, η των μηχανημάτων ψυχαγωγίας, υπόκειται σε ειδικό καθεστώς, το οποίο θέσπισε το Decreto-Lei 316/95, της 28ης Νοεμβρίου 1995 (*Diário da República* I, σειρά A, αριθ. 275, της 28ης Νοεμβρίου 1995, στο εξής: νδ 316/95).

19 Ως μηχανήματα ψυχαγωγίας θεωρούνται:

— «μηχανήματα που, χωρίς να καταβάλλουν κέρδη σε χρήμα, συμβολικά κέρματα ή πράγματα έχοντα οικονομική αξία, αναπτύσσουν παίγνια η έκβαση των οποίων εξαρτάται αποκλειστικώς ή κυρίως από τη δεξιότητα του χρήστη, και στα οποία επιτρέπεται να παρέχουν στον χρήστη, με βάση τη βαθμολογία που συγκέντρωσε, δωρεάν παράταση της χρήσεως του μηχανήματος» (άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, του παραρτήματος του νδ 316/95)·

— «μηχανήματα εμφανίζοντα τα χαρακτηριστικά που περιγράφονται στο προηγούμενο στοιχείο, τα οποία επιτρέπουν τη λήψη αντικειμένων η οικονομική αξία των οποίων δεν υπερβαίνει το τριπλάσιο του ποσού το οποίο δαπάνησε ο χρήστης» (άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο b, του παραρτήματος του νδ 316/95).

20 Για την εισαγωγή, κατασκευή, συναρμολόγηση και πώληση μηχανημάτων ψυχαγωγίας, απαιτείται κατάταξη των θεμάτων που αναπτύσσει το παίγνιο, για την οποία αρμόδια είναι η Γενική Επιθεώρηση Παιγνίων (άρθρο 19 του παραρτήματος του νδ 316/95).

21 Η εκμετάλλευση μηχανημάτων της κατηγορίας αυτής — αυτομάτων, μηχανικών, ηλεκτρικών ή ηλεκτρονικών —, ασχέτως αν εισάγονται, κατασκευάζονται ή συναρμολογούνται στη χώρα, υπόκειται σε καθεστώς καταχωρίσεως και χορηγήσεως αδείας (άρθρο 17, παράγραφος 1, του παραρτήματος του νδ 316/95).

22 Ο κύριος του μηχανήματος υποχρεούται να ζητήσει την καταχώρισή του από τον νομάρχη του νομού όπου βρίσκεται το μηχάνημα ή όπου τεκμαίρεται ότι θα χωρήσει η εκμετάλλευσή του (άρθρο 17, παράγραφος 2, του παραρτήματος του νδ 316/95).

23 Για να χωρήσει εκμετάλλευση του μηχανήματος, πρέπει επίσης να χορηγήσει άδεια εκμεταλλεύσεως, ετήσιας ή εξάμηνης ισχύος, ο νομάρχης του νομού όπου βρίσκεται το μηχάνημα ή όπου τεκμαίρεται ότι θα χωρήσει η εκμετάλλευσή του (άρθρο 20, παράγραφοι 1 και 2, του παραρτήματος του νδ 316/95).

24 Ο νομάρχης δύναται να αρνηθεί τη χορήγηση αδείας, με αιτιολογημένη απόφαση, αν το αστυνομικό αυτό μέτρο δικαιολογείται χάριν προστασίας των ανηλίκων και της νεολαίας, προλήψεως της εγκληματικότητας και διατηρήσεως ή αποκαταστάσεως της δημοσίας ασφαλείας, της δημοσίας τάξεως και της κοινής ειρήνης (άρθρο 20, παράγραφος 3, του παραρτήματος του νδ 316/95).

25 Η εκμετάλλευση μηχανημάτων ψυχαγωγίας επιτρέπεται εντός χώρων ή κέντρων που κατέχουν άδεια διενέργειας επιτρεπομένων παιγνίων με μηχανήματα ψυχαγωγίας· οι χώροι ή τα κέντρα αυτά δεν μπορούν να ευρίσκονται κοντά σε εκπαιδευτικό κατάστημα (άρθρο 21, παράγραφος 2, του παραρτήματος του νδ 316/95). Για να επιτρέπεται η ταυτόχρονη εκμετάλλευση άνω των τριών μηχανημάτων, το οικείο κέντρο πρέπει να κατέχει άδεια αποκλειστικής εκμεταλλεύσεως παιγνίων (άρθρο 21, παράγραφος 1, του παραρτήματος του νδ 316/95).

26 Δεν θεωρούνται ως μηχανήματα ψυχαγωγίας όσα, χωρίς να καταβάλλουν απευθείας κέρδη υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή νομισμάτων, αναπτύσσουν θέματα που προσιδιάζουν στα τυχηρά παίγνια ή εμφανίζουν αποτέλεσμα υπό μορφή βαθμολογίας που εξαρτάται αποκλειστικώς ή κυρίως από την τύχη. Αυτό το είδος μηχανημάτων εμπίπτει στην κατηγορία των τυχηρών παιγνίων (άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο g, του νδ 422/89) και διέπεται από το νδ 422/89 (άρθρο 16, παράγραφος 2, του παραρτήματος του νδ 316/95).

27 Δυνάμει του άρθρου 95, παράγραφος 2, του νδ 422/89, οι κανόνες εκμεταλλεύσεως και διενέργειας παιγνίων χαρακτηρίζονται νομικά ως κανόνες δημοσίου συμφέροντος και δημοσίας τάξεως.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

28 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης άσκησαν κατά του Πορτογαλικού Δημοσίου αναγνωριστική αγωγή κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του πορτογαλικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, ζητώντας την έκδοση θετικής αναγνωριστικής αποφάσεως

που να διαπιστώνει ότι ορισμένες διατάξεις του πορτογαλικού δικαίου περί παιγνίων δεν συμβαδίζουν με το κοινοτικό δίκαιο και διατυπώνοντας τα ακόλουθα αιτήματα:

— να αναγνωρισθεί το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως και λειτουργίας τυχηρών παιγνίων έξω από τους οροθετημένους χώρους παιγνίου, ώστε να καταργηθεί η μονοπωλιακή θέση των καζίνων· να καταστούν, συνεπώς, ανενεργά τα άρθρα 1, 3, παράγραφοι 1 και 2, και 4, παράγραφος 1, στοιχεία f και g, του νομοθετικού διατάγματος 422/89, της 2ας Δεκεμβρίου 1989, δεδομένης της υπεροχής των κανόνων και των αρχών του κοινοτικού δικαίου, που παρατίθενται στο εισαγωγικό της δίκης έγγραφο·

— αφού οι παραπάνω διατάξεις καταστούν ανενεργές, να καταστούν ανενεργές και οι παρεπόμενες αυτών διατάξεις, και συγκεκριμένα οι ποινικές διατάξεις των άρθρων 108, 110, 111 και 115 του ίδιου νομοθετικού διατάγματος, καθώς και κάθε άλλη διάταξη, είτε ουσιαστικού είτε δικονομικού δικαίου, απαγορεύουσα ή περιορίζουσα τις εν λόγω δραστηριότητες, με όποιο νομοθέτημα και αν θεσπίζεται.

29 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης θεμελιώνουν τα αιτήματά τους αφενός μεν στον ισχυρισμό ότι οι προαναφερθείσες νομοθετικές διατάξεις του εσωτερικού πορτογαλικού δικαίου δεν συμβαδίζουν με το κοινοτικό δίκαιο, αφετέρου δε στην υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του κοινού εσωτερικού δικαίου κατ' εφαρμογήν του άρθρου 8, παράγραφος 2, του Πορτογαλικού Συντάγματος.

30 Το Πορτογαλικό Δημόσιο προέβαλε ένσταση απαραδέκτου της αγωγής, επικαλούμενο ιδίως έλλειψη ενεργητικής νομιμοποιήσεως όλων των εναγουσών της κύριας δίκης, λόγω ελλείψεως εννόμου συμφέροντος συνδεομένου ευθέως με το αίτημα, και έλλειψη ενεργητικής νομιμοποιήσεως της Anomar, διότι τυχόν αναγνώριση του βασίμου της αγωγής δεν θα της προσπόριζε κανένα όφελος.

31 Επί της ουσίας, το Πορτογαλικό Δημόσιο υποστήριξε ότι οι κανόνες και οι αρχές του κοινοτικού δικαίου, τις οποίες επικαλέστηκαν οι ενάγουσες της κύριας δίκης, ήσαν ανεφάρμοστες στην υπό κρίση κατάσταση, που είναι αμιγώς εσωτερική, και ότι η δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων δεν μπορούσε καν να ενταχθεί στο καθεστώς της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

32 Πρωτοδίκως, οι ενστάσεις περί ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποιήσεως της Anomar και ελλείψεως ενεργητικής νομιμοποιήσεως όλων των εναγουσών της κύριας δίκης είχαν γίνει δεκτές.

33 Το Tribunal da Relação de Lisboa, όμως, εξαφάνισε την απόφαση του πρωτοβαθμίου δικαστηρίου, δεχόμενο την ενεργητική νομιμοποίηση της Anomar και όλων των εναγουσών της κύριας δίκης.

34 Θεωρώντας, ενώπιον της επιχειρηματολογίας των διαδίκων, ότι η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου τού ήταν απαραίτητη για να κρίνει την έννομη διαφορά που αποτελούσε αντικείμενο της αναγνωριστικής αγωγής της οποίας είχε επιληφθεί, το Tribunal Cível da Comarca de Lisboa αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Τα τυχηρά παίγνια αποτελούν ή όχι "οικονομική δραστηριότητα" κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ;

2) Τα τυχηρά παίγνια αποτελούν ή όχι δραστηριότητα αφορώσα "εμπορεύματα" και καταλαμβανόμενη, ως εκ τούτου, από το άρθρο 28 ΕΚ;

3) Οι δραστηριότητες παραγωγής, εισαγωγής και διανομής μηχανημάτων παιγνίων διαθέτουν ή όχι αυτοτέλεια έναντι της δραστηριότητας εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων αυτών; συνεπώς, ισχύει ή όχι επί των δραστηριοτήτων αυτών η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων που θεσπίζεται με τα άρθρα 28 και 29 ΕΚ;

4) Η δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως και διενέργειας τυχηρών παιγνίων αποκλείεται ή όχι από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ, δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν καταλαμβάνει τα μονοπώλια παροχής υπηρεσιών;

5) Αποτελεί η εκμετάλλευση μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων δραστηριότητα "παροχής υπηρεσιών", καταλαμβανόμενη, ως εκ τούτου, από τα άρθρα 49 επ. ΕΚ;

6) Μια νομική ρύθμιση (όπως η θεσπιζόμενη με τα άρθρα 3, παράγραφος 1, και 4, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 422/89, της 2ας Δεκεμβρίου 1989), κατά την οποία η εκμετάλλευση και διενέργεια τυχηρών παιγνίων (τα οποία ορίζονται στο άρθρο 1 του εν λόγω νομοθετήματος ως «εκείνα των οποίων η έκβαση είναι απρόβλεπτη, διότι εξαρτάται αποκλειστικώς ή κυρίως από την τύχη») — μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται (δυνάμει του προαναφερθέντος άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχεία f και g, του νομοθετικού διατάγματος 422/89) αφενός μεν τα παίγνια με μηχανήματα που καταβάλλουν απευθείας κέρδη υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή νομισμάτων, αφετέρου δε τα παίγνια με μηχανήματα που, χωρίς να καταβάλλουν απευθείας κέρδη υπό μορφή συμβολικών κερμάτων ή νομισμάτων, αναπτύσσουν θέματα που προσιδιάζουν στα τυχηρά παίγνια ή εμφανίζουν ένα αποτέλεσμα σε βαθμούς ("πόντους") που εξαρτώνται αποκλειστικώς ή κυρίως από την τύχη — επιτρέπεται μόνον σε αίθουσες των καζίνων που υφίστανται σε ζώνες που διατίθενται μονίμως ή προσωρινώς για παίγνια, οριζόμενες με νομοθετικό διάταγμα, συνιστά ή όχι εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ;

7) Έστω και αν συνιστά εμπόδιο στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ, συμβιβάζεται, παρ' όλ' αυτά, η περιγραφόμενη στο ερώτημα 6 ανωτέρω περιοριστική ρύθμιση με την κοινοτική έννομη τάξη, κατά το μέτρο που αφενός μεν εφαρμόζεται αδιακρίτως σε ημεδαπούς πολίτες ή επιχειρήσεις και σε πολίτες ή επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών, αφετέρου δε θεμελιώνεται σε επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος (προστασία των καταναλωτών, πρόληψη της παραβατικότητας, προστασία των δημοσίων ηθών, περιορισμός της ζητήσεως των παιγνίων επί χρήμασι, χρηματοδότηση δραστηριοτήτων δημοσίου συμφέροντος);

8) Διέπεται η δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων από τις αρχές της ελεύθερης προσβάσεως και ασκήσεως, που ισχύει για οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα; αρκεί, επομένως, η ενδεχόμενη ύπαρξη νομοθεσιών άλλων κρατών μελών οριζουσών λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων παιγνίων για να πλήξει το κύρος της πορτογαλικής έννομης ρυθμίσεως που περιγράφεται στο ερώτημα 6;

9) Συνάδουν οι περιορισμοί τους οποίους θέτει η πορτογαλική νομοθεσία στη δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων προς την αρχή της αναλογικότητας;

10) Συνιστά η πορτογαλική έννομη ρύθμιση περί χορηγήσεως αδείας, που εξαρτάται από μια νομική (σύναψη διοικητικής συμβάσεως παραχωρήσεως με το Δημόσιο, κατόπιν δημοσίου διαγωνισμού: άρθρο 9 του προαναφερθέντος νομοθετικού διατάγματος 422/89) και μια υλικοτεχνική προϋπόθεση (περιορισμός της εκμεταλλεύσεως και διενέργειας τυχηρών παιγνίων στα καζίνα των ζωνών παιγνίων: άρθρο 3 του ίδιου νομοθετήματος) απαίτηση ικανή και αναγκαία προς επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού;

11) Μήπως η χρήση, από την πορτογαλική νομοθεσία (άρθρα 1, 4, παράγραφος 1, στοιχείο g, και [162] του προαναφερθέντος νομοθετικού διατάγματος 422/89, και άρθρο 16, παράγραφος 1, στοιχείο a, του παραρτήματος του νομοθετικού διατάγματος 316/95, της 28ης Νοεμβρίου 1995) του όρου "κυρίως", πέραν του όρου "αποκλειστικώς", για να ορίσει τα τυχηρά παίγνια και να χαράξει τη νομοθετική διάκριση μεταξύ "μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων" και "μηχανημάτων ψυχαγωγίας", υπονομεύει τη δυνατότητα ορισμού της εννοίας κατά τις μεθόδους που προσιδιάζουν στη νομική ερμηνεία;

12) Απαιτούν οι αόριστες νομικές έννοιες, στις οποίες καταφεύγει η πορτογαλική νομοθεσία, για να ορίσει τα "τυχηρά παίγνια" (προαναφερθέντα άρθρα 1, και 162 του νομοθετικού διατάγματος 422/89) και τα "μηχανήματα ψυχαγωγίας" (προαναφερθέν άρθρο 16 του παραρτήματος του νομοθετικού διατάγματος 316/95), ερμηνεία, εν όψει του χαρακτηρισμού των διαφόρων μηχανημάτων παιγνίων, που περικλείει και το αναγνωριζόμενο στις εθνικές αρχές περιθώριο ελεύθερης εκτιμήσεως;

13) Έστω και αν γινόταν δεκτό ότι η προαναφερθείσα πορτογαλική νομοθεσία δεν ορίζει αντικειμενικά κριτήρια διακρίσεως μεταξύ των θεμάτων των μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων και των θεμάτων των μηχανημάτων ψυχαγωγίας, μήπως η απονομή στη Γενική Επιθεώρηση Παιγνίων διακριτικής ευχέρειας για την κατάταξη των θεμάτων των παιγνίων παραβιάζει κάποιαν αρχή ή κάποιον κανόνα κοινοτικού δικαίου;»

Επί του παραδεκτού

35 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση αφενός μεν υποστηρίζει ότι τα υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα, διότι δεν αφορούν την ερμηνεία της Συν-

θήκης, αλλά την ερμηνεία ή την εκτίμηση του κύρους των διατάξεων της πορτογαλικής νομοθεσίας περί εκμεταλλεύσεως και διεξαγωγής τυχηρών παιγνίων, για τις οποίες αρμόδιο είναι μόνο το εθνικό δικαστήριο.

36 Αφετέρου δε φρονεί ότι η διαφορά της κύριας δίκης, η οποία αφορά αποκλειστικά τις προϋποθέσεις εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων στην Πορτογαλία, από πορτογαλικές εταιρίες και κατ' εφαρμογήν της πορτογαλικής νομοθεσίας, ουδένα δεσμό έχει με το κοινοτικό δίκαιο και αποτελεί αμιγώς εσωτερική κατάσταση.

37 Όσον αφορά την πρώτη ένσταση, μολονότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο, κατά το άρθρο 234 ΕΚ, να εφαρμόζει τον κοινοτικό κανόνα επί συγκεκριμένης διαφοράς ούτε, επομένως, να προβαίνει σε χαρακτηρισμό μιας διατάξεως του εσωτερικού δικαίου υπό το πρίσμα του κοινοτικού κανόνα, μπορεί όμως, στο πλαίσιο της δικαστικής συνεργασίας που καθιερώνει το εν λόγω άρθρο και βάσει των στοιχείων της δικογραφίας, να παρέχει στο εθνικό δικαστήριο τα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου που θα του ήσαν χρήσιμα κατά την εκτίμηση των αποτελεσμάτων της εν λόγω διατάξεως (αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 1987, 20/87, Gauchard, Συλλογή 1987, σ. 4879, σκέψη 5, και της 5ης Μαρτίου 2002, C-515/99, C-519/99 έως C-524/99 και C-526/99 έως C-540/99, Reisch κ.λπ., Συλλογή 2002, σ. I-2157, σκέψη 22).

38 Στη διαφορά της κύριας δίκης, όμως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης με σκοπό μόνο να εξακριβωθεί κατά πόσον αυτές είναι ικανές να επηρεάσουν την εφαρμογή των οικείων εθνικών διατάξεων στην υπό κρίση διαφορά. Δεν ευσταθεί, επομένως, η άποψη ότι τα προδικαστικά ερωτήματα που ανακύπτουν στη διαφορά της κύριας δίκης δεν αποσκοπούν στην ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης.

39 Ως προς τη δεύτερη ένσταση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι όλα τα στοιχεία της διαφοράς της κύριας δίκης περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους. Μια

εθνική ρύθμιση όμως όπως το νδ 422/89, που εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο επί Πορτογάλων υπηκόων όσο και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, ενδέχεται, κατά κανόνα, να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί θεμελιωδών ελευθεριών μόνον αν εφαρμόζεται σε καταστάσεις που έχουν σχέση με το ενδοκοινοτικό εμπόριο (αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Συλλογή 1982, σ. 4575, σκέψη 9· της 18ης Φεβρουαρίου 1987, 98/86, Mathot, Συλλογή 1987, σ. 809, σκέψεις 8 και 9, και Reisch κ.λπ., προαναφερθείσα, σκέψη 24).

40 Η διαπίστωση αυτή, πάντως, δεν συνεπάγεται ότι δεν πρέπει να δοθεί απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση. Συγκεκριμένα, μόνο στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται κατ' αρχήν να εκτιμούν, εν όψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε υποθέσεως, τόσο το αναγκαίον της υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, προκειμένου να αποφανθούν επί της υποθέσεως, όσο και τη λυσιτέλεια των ερωτημάτων που υποβάλλουν στο Δικαστήριο (απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2000, C-448/98, Guimont, Συλλογή 2000, σ. I-10663, σκέψη 22). Η απόρριψη από το Δικαστήριο αιτήσεως εθνικού δικαστηρίου είναι δυνατή μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου που ζητεί το δικαστήριο αυτό ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της κύριας δίκης (αποφάσεις της 6ης Ιουνίου 2000, C-281/98, Angonese, Συλλογή 2000, σ. I-4139, σκέψη 18, και Reisch κ.λπ., προαναφερθείσα, σκέψη 25).

41 Εν προκειμένω, δεν προκύπτει προδήλως ότι η αιτούμενη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου δεν είναι αναγκαία για το αιτούν δικαστήριο. Πράγματι, η απάντηση μπορεί να του είναι χρήσιμη στην περίπτωση κατά την οποία το εθνικό του δίκαιο του επιβάλλει να παρέχει σε έναν Πορτογάλο υπήκοο τα ίδια δικαιώματα τα οποία θα αντλούσε από το κοινοτικό δίκαιο ένας υπήκοος άλλου κράτους μέλους ευρισκόμενος στην ίδια κατάσταση (προπαρατεθείσες αποφάσεις Guimont, σκέψη 23, και Reisch κ.λπ., προαναφερθείσα, σκέψη 26).

42 Κατά συνέπεια, πρέπει να εξεταστεί αν οι διατάξεις της Συνθήκης, των οποίων ζητείται η ερμηνεία, εμποδίζουν την εφαρμογή εθνικής ρυθμίσεως όπως η αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη, κατά το μέτρο που η ρύθμιση αυτή θα εφαρμοζόταν επί προσώπων έχοντα κατοικία σε άλλα κράτη μέλη.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου ερωτήματος

43 Με το πρώτο του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν τα τυχηρά παίγνια αποτελούν οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ.

44 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης, οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις και η Επιτροπή ομοθύμως αναγνωρίζουν στα τυχηρά παίγνια τον χαρακτήρα οικονομικής δραστηριότητας κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ, δραστηριότητας δηλαδή που αποσκοπεί στην αποκόμιση κέρδους, που γεννά συγκεκριμένη αμοιβή και πλαισιώνεται από τις οικονομικές ελευθερίες που καθιερώνει η Συνθήκη.

45 Η Γερμανική Κυβέρνηση τονίζει ότι ούτε ο τυχηρός χαρακτήρας των κερδών, ούτε η διάθεση των αντλουμένων από τα τυχηρά παίγνια κερδών αναιρούν τον χαρακτήρα τους ως οικονομικής δραστηριότητας.

46 Όπως επισημαίνει ιδίως η Πορτογαλική Κυβέρνηση, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι οι δραστηριότητες λαχείου συνιστούν οικονομικές δραστηριότητες, κατά την έννοια της Συνθήκης, άπαξ συνίστανται σε εισαγωγή εμπορευμάτων ή παροχή υπηρεσιών αντί αμοιβής (απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92, Schindler, Συλλογή 1994, σ. I-1039, σκέψη 10). Όσον αφορά ειδικότερα τις αμφισβητούμενες στην κύρια δίκη δραστηριότητες, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα παίγνια που συνίστανται στην έναντι αμοιβής χρησιμοποίηση μηχανημάτων που λειτουργούν με κέρματα πρέπει να θεωρούνται ως τυχηρά παίγνια ανάλογα με τις λαχειοφόρες αγορές τις οποίες αφορούσε η προαναφερθείσα απόφαση Schindler (απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ., Συλλογή 1999, σ. I-6067, σκέψη 18).

47 Το Δικαστήριο επιβεβαιώνει την εκτίμησή του αυτή και χαρακτηρίζει το σύνολο των τυχηρών παιγνίων ως οικονομικές δραστηριότητες κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ, διότι πληρούν τα δύο κριτήρια, τα οποία έχει δεχθεί με την προηγούμενη νομολογία του το Δικαστήριο, δηλαδή την έναντι αμοιβής παροχή ορισμένης υπηρεσίας και την προσδοκία χρηματικού κέρδους.

48 Επομένως, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα τυχηρά παίγνια αποτελούν οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ.

Επί του δευτέρου, του τρίτου και του πέμπτου ερωτήματος

49 Με το δεύτερο, το τρίτο και το πέμπτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν η διενέργεια τυχηρών παιγνίων αποτελεί δραστηριότητα αφορώσα εμπορεύματα ή, αντιθέτως, παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια της Συνθήκης, στην περίπτωση δε αυτή, αν οι δραστηριότητες παραγωγής, εισαγωγής και διανομής μηχανημάτων παιγνίων μπορούν ή όχι να διαχωριστούν από τη δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων αυτών, ώστε να προσδιοριστεί αν η οριζόμενη στα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων καταλαμβάνει το σύνολο των δραστηριοτήτων αυτών, αν αυτές είναι αδιαχώριστες.

50 Αντίθετα από τις ενάγουσες της κύριας δίκης, οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις και η Επιτροπή θεωρούν ότι οι δραστηριότητες παιγνίων δεν εμπίπτουν στους εφαρμοστέους επί εμπορευμάτων κανόνες.

51 Διακρίνουν, συγκεκριμένα, τα μηχανήματα παιγνίων από τις δραστηριότητες παιγνίων, όπως έπραξε το ίδιο το Δικαστήριο στη σκέψη 20 της προαναφερθείσας

αποφάσεως Läärä κ.λπ., τονίζοντας ρητά ότι τα μηχανήματα που λειτουργούν με κέρματα αποτελούν, αφ' εαυτών, αγαθά δυνάμενα να εμπίπτουν στο άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 28 ΕΚ). Ως προς τις δραστηριότητες παιγνίων, δηλαδή την εκμετάλλευση μηχανημάτων παιγνίων, οι κυβερνήσεις αυτές και η Επιτροπή, στηριζόμενες στην προαναφερθείσα νομολογία Schindler, θεωρούν ότι οι δραστηριότητες παιγνίων δεν αφορούν εμπορεύματα, αλλά υπηρεσίες.

52 Το Δικαστήριο πράγματι έκρινε, στις σκέψεις 24 και 25 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Schindler, ότι οι δραστηριότητες λαχειοφόρου αγοράς δεν συνιστούν δραστηριότητες αφορώσες εμπορεύματα και εμπίπτουσες, ως εκ τούτου, στο άρθρο 30 της Συνθήκης, αλλά πρέπει να θεωρούνται ως δραστηριότητες υπηρεσιών κατά την έννοια της Συνθήκης.

53 Όσον αφορά τον διαχωρισμό μεταξύ αφενός μεν των δραστηριοτήτων παραγωγής, εισαγωγής και διανομής μηχανημάτων παιγνίων, που εμπίπτουν στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, αφετέρου δε της δραστηριότητας εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων παιγνίων, που εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, η Πορτογαλική, η Βελγική και η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρούν ότι οι διάφορες αυτές δραστηριότητες δεν έχουν αυτοτέλεια έναντι αλλήλων. Εφόσον η κατασκευή και η διανομή μηχανημάτων παιγνίων δεν είναι νοητές χωρίς τη λειτουργία τους — εφόσον αυτά, κατασκευαζόμενα χάριν διοργανώσεως τυχηρών παιγνίων, δεν μπορούν να έχουν διαφορετική χρήση —, όλες οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις επιθυμούν να εφαρμοσθεί η αρχή του δικαίου accessorium sequitur suum principale.

54 Στη συγγενή περίπτωση των παιγνίων λαχείου, το Δικαστήριο έκρινε ότι ορισμένες δραστηριότητες παραγωγής και αποστολής διαφημιστικών εντύπων και εντύπων παραγγελίας, ενδεχομένως και λαχνών, που αποτελούν συγκεκριμένες πράξεις διοργανώσεως και λειτουργίας ενός λαχείου, δεν μπορούν, υπό το πρίσμα της Συνθήκης, να θεωρηθούν ανεξάρτητες από τη δραστηριότητα του λαχείου με την οποία συνδέονται. Οι δραστηριότητες αυτές δεν αποτελούν αυτοσκοπό, αλλ' αποσκοπούν απλώς στη διευκόλυνση της συμμετοχής των κατοίκων των κρατών μελών στα οποία εισάγονται και διατίθενται τα αντικείμενα αυτά στη λαχειοφόρο αγορά (προαναφερθείσα απόφαση Schindler, σκέψη 22).

55 Πάντως, χωρίς να είναι αναγκαίο να χαρακτηρισθεί, κατ' αναλογίαν προς τον παραπάνω συλλογισμό, η εισαγωγή μηχανημάτων που λειτουργούν με κέρματα ως παρεπόμενον της δραστηριότητας εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων αυτών, αρκεί να διαπιστωθεί, όπως το έπραξε ήδη το Δικαστήριο με τις σκέψεις 20 έως 29 της προαναφερθείσας αποφάσεως Läärä κ.λπ., ότι, όσο και αν η εκμετάλλευση μηχανημάτων που λειτουργούν με κέρματα συνδέεται με τη δραστηριότητα της εισαγωγής τους, η μεν πρώτη εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, η δε δεύτερη στις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

56 Επομένως, στο δεύτερο, το τρίτο και το πέμπτο ερώτημα, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων, είτε διαχωρίζεται είτε όχι από τις δραστηριότητες παραγωγής, εισαγωγής και διανομής τέτοιων μηχανημάτων, πρέπει να χαρακτηρισθεί ως δραστηριότητα υπηρεσιών, κατά την έννοια της Συνθήκης, και, επομένως, δεν εμπίπτει στα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Επί του τετάρτου ερωτήματος

57 Με το τέταρτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν ένα μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων εμπίπτει ή όχι στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ.

58 Το άρθρο 31 ΕΚ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διαρρυθμίζουν τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα κατά τρόπον ώστε να αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών.

59 Τόσο από τη θέση της διατάξεως αυτής στο κεφάλαιο περί καταργήσεως των ποσοτικών περιορισμών όσο και από τη χρησιμοποίηση των λέξεων «εισαγωγές» και «εξαγωγές» στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1 και της λέξεως «προϊόντα» στην παράγραφο 3, προκύπτει ότι εν λόγω διάταξη αφορά τις εμπορικές συναλλαγές και δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών (βλ. απόφαση της 30ής Απριλίου 1974, 155/73, Sacchi, Συλλογή τόμος 1974, σ. 217, σκέψη 10).

60 Δεδομένου ότι τα τυχηρά παίγνια αποτελούν, όπως κρίθηκε στη σκέψη 56 της παρούσας αποφάσεως, δραστηριότητα υπηρεσιών, κατά την έννοια της Συνθήκης, ενδεχόμενο μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ.

61 Επομένως, στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ.

Επί του έκτου, του εβδόμου, του ενάτου και του δεκάτου ερωτήματος

62 Με το έκτο, το έβδομο, το ένατο και το δέκατο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αφενός μεν αν μια εθνική νομοθεσία όπως η πορτογαλική περί τυχηρών παιγνίων, που περιορίζει την εκμετάλλευση και διενέργεια των παιγνίων αυτών εντός ορισμένων χώρων και εφαρμόζεται αδιακρίτως επί ημεδαπών και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, αφε-

τέρου δε αν μια τέτοια νομοθεσία μπορεί να δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους ιδίως στην προστασία των καταναλωτών και σε θεωρήσεις δημοσίων ηθών και προλήψεως της παραβατικότητας, στις οποίες στηρίζεται.

63 Ως προς το ζήτημα αν μια εθνική νομοθεσία, όπως η αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη πορτογαλική νομοθεσία, συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, τόσο οι ενάγουσες της κύριας δίκης όσο και οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις και η Επιτροπή θεωρούν ότι μια τέτοια νομοθεσία ενδέχεται όντως να συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όσο και αν οι περιορισμοί τους οποίους συνεπάγεται εφαρμόζονται χωρίς διάκριση λόγω ιθαγένειας και εφαρμόζονται, επομένως, αδιακρίτως επί ημεδαπών και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών.

64 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης θεωρούν ειδικότερα ότι, στην Πορτογαλία, το μονοπώλιο του τομέα των παιγνίων κατέχουν τα καζίνα, πράγμα προδήλως αντίθετο προς τις αρχές και προς τις οικονομικές ελευθερίες τις οποίες καθιερώνει η Συνθήκη. Η Φινλανδική Κυβέρνηση, από πλευράς της, θεωρεί ότι, το αμφισβητούμενο στην κύρια δίκη νομικό σύστημα εμποδίζει, εμμέσως τουλάχιστον, τις εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος επιχειρήσεις να προσφέρουν στην Πορτογαλία τις επίδικες υπηρεσίες.

65 Κατά πάγια νομολογία, η εθνική νομοθεσία μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 49 ΕΚ, ακόμη κι αν εφαρμόζεται αδιακρίτως, όταν από τη φύση της μπορεί να καθιστά αδύνατη ή να παρακωλύει κατ' άλλο τρόπο τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες (προαναφερθείσα απόφαση Schindler, σκέψη 43).

66 Αυτό ισχύει στην περίπτωση εθνικής νομοθεσίας όπως η πορτογαλική, η οποία περιορίζει το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων εντός αιθουσών των καζίνων που υφίστανται σε μόνιμες ή προσωρινές ζώνες παιγνίου, οριζόμενες με νομοθετικό διάταγμα.

67 Η ενδεχόμενη δικαιολόγηση της πορτογαλικής νομοθεσίας στηρίζεται σε δύο στοιχεία. Το πρώτο προκύπτει από το γεγονός ότι το έννομο καθεστώς το οποίο καθιερώνει εφαρμόζεται αδιακρίτως επί ημεδαπών και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, το δεύτερο από το ότι το καθεστώς αυτό δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος στους οποίους στηρίζεται.

68 Όπως βεβαιώνει το αιτούν δικαστήριο στη διάταξή του, η πορτογαλική νομοθεσία δεν καθιερώνει καμία διάκριση μεταξύ υπηκόων των διαφόρων κρατών μελών. Η νομοθεσία αυτή πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί ως αδιακρίτως εφαρμοζόμενη.

69 Πρέπει, συνεπώς, να ερευνηθεί μήπως το άρθρο 49 ΕΚ εναντιώνεται σε μια νομοθεσία σαν την αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη, η οποία, έστω και χωρίς να περιέχει καμία διάκριση λόγω ιθαγένειας, περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

70 Όλες οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις υποστηρίζουν ότι μια τέτοια νομοθεσία συνάδει με τις διατάξεις του άρθρου 49 ΕΚ. Κατ' αυτές, πρέπει να θεωρηθεί δικαιολογούμενη από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, που είναι η προστασία των καταναλωτών και των δημοσίων ηθών, η πρόληψη της απάτης και της παραβατικότητας και η χρηματοδότηση δραστηριοτήτων δημοσίου συμφέροντος.

71 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης, αντιθέτως, φρονούν ότι οι κατά παρέκκλιση επιτρεπόμενοι περιορισμοί, τους οποίους μνημονεύει το άρθρο 30 ΕΚ, έχουν σαφώς εξαιρετικό χαρακτήρα και δεν μπορεί, χωρίς κανένα κριτήριο, να γενικεύεται η εφαρμογή τους. Διατείνονται επίσης ότι το Πορτογαλικό Δημόσιο, που υπεχρεούτο ωστόσο να διευκρινίσει σε ποιους τομείς και για ποιους λόγους έκανε χρήση του άρθρου 30 ΕΚ, δεν δικαιολόγησε ικανοποιητικά την προσφυγή σε ένα έννομο

καθεστώς όπως αυτό το οποίο καθιέρωσε. Οι ενάγουσες της κύριας δίκης φρονούν ότι το εν λόγω Δημόσιο δεν προβάλλει καμία επιφύλαξη ηθικού χαρακτήρα ή δημοσίας τάξεως δυνάμενη να δικαιολογήσει ένα τέτοιο έννομο καθεστώς.

72 Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, οι διατάξεις του πορτογαλικού δικαίου περί ρυθμίσεως των τυχηρών παιγνίων χαρακτηρίζονται νομικά ως κανόνες δημοσίου συμφέροντος και δημοσίας τάξεως. Το έννομο αυτό καθεστώς είναι αυστηρού δικαίου και υψηλής συμβολικής αξίας, αποσκοπεί δε στην επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και σε θεμιτούς κοινωνικούς στόχους, όπως η «εντιμότητα του παιγνίου» και η δυνατότητα «αντλήσεως κάποιου οφέλους για τον δημόσιο τομέα».

73 Οι διάφοροι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπιση μιας τέτοιας ρυθμίσεως των τυχηρών παιγνίων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο σύνολό τους, όπως ανέφερε το Δικαστήριο στη σκέψη 58 της προαναφερθείσας αποφάσεως Schindler. Εν προκειμένω, οι λόγοι αυτοί συνδέονται με την προστασία των καταναλωτών, αποδεκτών της υπηρεσίας, και με την προστασία της κοινωνικής τάξεως. Το Δικαστήριο έχει όμως ήδη κρίνει ότι οι σκοποί αυτοί είναι ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 220/83, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1986, σ. 3663, σκέψη 20· Schindler, προαναφερθείσα, σκέψη 58, και Läärä κ.λπ., προαναφερθείσα, σκέψη 33).

74 Όπως άλλωστε τονίζει η Επιτροπή, η αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη πορτογαλική νομοθεσία είναι ουσιωδώς παρόμοια με τη φινλανδική περί των μηχανημάτων που λειτουργούν με κέρματα, που κρινόταν στην προαναφερθείσα υπόθεση Läärä κ.λπ., περί της οποίας το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν ήταν δυσανάλογη προς τους σκοπούς τους οποίους επεδίωκε (προαναφερθείσα απόφαση Läärä κ.λπ., σκέψη 42). Επί πλέον, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι μια περιορισμένη άδεια για τη διενέργεια τυχηρών παιγνίων στο πλαίσιο ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, αναγνωριζομένων κατά παραχώρηση σε ορισμένους οργανισμούς, εντάσσεται στην επιδίωξη τέτοιων σκοπών γενικού συμφέροντος (απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti, Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 35).

75 Κατά συνέπεια, στο έκτο, το έβδομο, το ένατο και το δέκατο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι μια εθνική νομοθεσία, όπως η αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη πορτογαλική νομοθεσία, που επιτρέπει την εκμετάλλευση και διενέργεια των τυχηρών παιγνίων μόνο σε αίθουσες καζίνων που υφίστανται σε μόνιμες ή προσωρινές ζώνες παιγνίου, οριζόμενες με νομοθετικό διάταγμα, και εφαρμόζεται αδιακρίτως επί ημεδαπών και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Πάντως, τα άρθρα 49 επ. ΕΚ δεν εναντιώνονται σε μια τέτοια εθνική νομοθεσία, λαμβανομένων υπόψη των θεωρήσεων κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της απάτης στις οποίες στηρίζεται.

Επί του ογδόου ερωτήματος

76 Με το όγδοο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το γεγονός και μόνον ότι η εκμετάλλευση και διενέργεια τυχηρών παιγνίων υπόκεινται, σε άλλα κράτη μέλη, σε νομοθεσίες λιγότερο περιοριστικές απ' ό,τι η αμφισβητούμενη στην κύρια δίκη πορτογαλική νομοθεσία αρκεί για να καταστήσει την τελευταία ασυμβίβαστη με τη Συνθήκη.

77 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης, τονίζοντας ότι οι νομοθεσίες άλλων κρατών μελών είναι λιγότερο περιοριστικές απ' ό,τι η πορτογαλική, θεωρούν ότι κανένας κοινωνικο-οικονομικός λόγος και καμία ηθικού χαρακτήρα ή δημοσίας τάξεως επιφύλαξη δεν δικαιολογεί τον περιοριστικότερο χαρακτήρα της πορτογαλικής νομοθεσίας.

78 Αντιθέτως, όλες οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις τονίζουν ότι το επίπεδο προστασίας το οποίο ένα κράτος μέλος προτίθεται να εξασφαλίσει στην επικράτειά του ως προς τα τυχηρά παίγνια εξαρτάται από την εξουσία εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στις εθνικές αρχές. Κάθε κράτος μέλος είναι, επομένως, αρμόδιο να οργανώνει την κατάλληλη έννομη ρύθμιση περί παιγνίων, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη κοινωνικο-οικονομικούς παράγοντες που του προσιδιάζουν και σύμφωνα με τις

αρχές που θεωρούνται προσφορότερες για την οικεία κοινωνία. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση τονίζει ότι η ιδιορρυθμία των τυχηρών παιγνίων επιβάλλει και δικαιολογεί νομική πλαισίωση συνάδουσα με την κλίμακα των θεμελιωδών αξιών που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος.

79 Κατά πάγια νομολογία, στις εθνικές αρχές εναπόκειται να κρίνουν αν, στα πλαίσια του επιδιωκομένου σκοπού, είναι αναγκαία η ολική ή η μερική απαγόρευση των δραστηριοτήτων αυτής της φύσεως ή αν αρκεί ο περιορισμός τους και η πρόβλεψη προς τούτο αυστηρών κατά το μάλλον ή ήττον τρόπων ελέγχου (προαναφερθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ., σκέψη 35, και Zenatti, σκέψη 33).

80 Επομένως, το γεγονός και μόνον ότι ένα κράτος μέλος έχει επιλέξει ένα σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που έχει υιοθετήσει άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει επίπτωση στην εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των διατάξεων που έχει θεσπίσει στον τομέα αυτόν. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να αξιολογούνται αποκλειστικά υπό το φως των σκοπών που επιδιώκουν οι εθνικές αρχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους και του επιπέδου προστασίας που σκοπούν να διασφαλίσουν (προαναφερθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ., σκέψη 36, και Zenatti, σκέψη 34).

81 Επομένως, στο όγδοο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η ενδεχόμενη ύπαρξη, σε άλλα κράτη μέλη, νομοθεσιών που καθιερώνουν προϋποθέσεις εκμεταλλεύσεως και διενέργειας των τυχηρών παιγνίων λιγότερο περιοριστικές απ' ό,τι οι οριζόμενες από την πορτογαλική νομοθεσία δεν επηρεάζει το συμβιβαστόν της νομοθεσίας αυτής με το κοινοτικό δίκαιο.

Επί του ενδεκάτου, του δωδεκάτου και του δεκάτου τρίτου ερωτήματος

82 Με το ενδέκατο, το δωδέκατο και το δέκατο τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν μια νομοθεσία που υποβάλλει την εκμετάλλευση και

τη διενέργεια τυχηρών παιγνίων σε νομικές και υλικοτεχνικές προϋποθέσεις, όπως η κατόπιν διαγωνισμού σύναψη διοικητικής συμβάσεως παραχωρήσεως και ο περιορισμός των ζωνών παιγνίου μόνον στα καζίνα, που χρησιμοποιεί αόριστες νομικές έννοιες για την υπαγωγή των παιγνίων σε διαφορετικές ρυθμίσεις και που απονέμει στη Γενική Επιθεώρηση Παιγνίων διακριτική ευχέρεια προς κατάταξη των θεμάτων των παιγνίων συμβιβάζεται με τις διατάξεις της Συνθήκης και ιδίως το άρθρο 49 ΕΚ.

83 Η Πορτογαλική, η Βελγική, η Ισπανική και η Φινλανδική Κυβέρνηση ομοθύμως θεωρούν ότι η Συνθήκη δεν εναντιώνεται στις διατάξεις του νδ 422/89 που ρυθμίζουν την εκμετάλλευση και τη διενέργεια των τυχηρών παιγνίων, άπαξ αυτές πληρούν τις προϋποθέσεις της αναλογικότητας και του αναγκαίου.

84 Οι ενάγουσες της κύριας δίκης, από την πλευρά τους, φρονούν ότι οι περιορισμοί τους οποίους θέτει η πορτογαλική νομοθεσία στην εκμετάλλευση τυχηρών παιγνίων δεν τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, διότι δεν διευκρινίζεται ποιους λόγους και ποιους σκοπούς επιδιώκουν αυτές και καμία δικαιολογία αναγόμενη στη δημόσια τάξη ή την κοινωνική προστασία δεν προβλήθηκε. Αμφισβητούν επίσης την παραχώρηση στη Γενική Επιθεώρηση Παιγνίων διακριτικής ευχέρειας προς κατάταξη των παιγνίων, των μηχανημάτων παιγνίων και των θεμάτων παιγνίων. Μια τέτοια εξουσία, στερούμενη αντικειμενικών και διαφανών κανόνων, είναι αυθαίρετη και, επομένως, αντίθετη στη Συνθήκη.

85 Η Επιτροπή, αφού υπενθυμίζει ότι τα περιορίζοντα την εκμετάλλευση και τη διενέργεια τυχηρών παιγνίων μέτρα πρέπει να τηρούν το αναγκαίο μέτρο και να είναι πρόσφορα προς επίτευξη των σκοπών που επιδιώκουν, προτείνει στο Δικαστήριο να κηρύξει τα ερωτήματα αυτά απαράδεκτα. Θεωρεί, συγκεκριμένα, ότι, εφόσον, σε κοινοτικό επίπεδο, δεν ορίζονται οι διάφορες κατηγορίες παιγνίων ούτε οι διάφοροι τύποι μηχανημάτων παιγνίων με τα οποία διενεργούνται αυτά, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να αποφανθεί επί της ερμηνείας των αμφισβητουμένων στην κύρια δίκη εθνικών διατάξεων. Διατείνεται επίσης ότι το αιτούν δικαστήριο είναι μόνο αρμόδιο να κρίνει αν η παραχώρηση, από την πορτογαλική νομοθεσία, στη Γενική Επιθεώρηση Παιγνίων διακριτικής ευχέρειας για να χαρακτηρίζει και να κατατάσσει τα παίγνια προσβάλλει ή όχι την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

86 Όπως τονίζει η Πορτογαλική Κυβέρνηση, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι εθνικά μέτρα περιορίζοντα την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, που εφαρμόζονται αδιακρίτως και δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος — πράγμα που ισχύει εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 68 και 72 έως 75 της παρούσας αποφάσεως — πρέπει, επί πλέον, να είναι κατάλληλα να διασφαλίζουν την πραγματοποίηση του σκοπού που επιδιώκουν και να μη βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο προς επίτευξη του σκοπού αυτού (αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψεις 13 έως 15, και Läärä κ.λπ., προαναφερθείσα, σκέψη 31).

87 Πάντως, στις εθνικές και μόνον αρχές εναπόκειται, στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεώς τους, να ορίζουν τους σκοπούς που θέλουν να διαφυλάξουν, να καθορίζουν τα μέσα που κρίνουν προσφορότερα προς επίτευξή τους και να προβλέπουν κατά μάλλον ή ήττον αυστηρότερες προϋποθέσεις εκμεταλλεύσεως και διενέργειας των τυχηρών παιγνίων (βλ. στην ίδια κατεύθυνση, προαναφερθείσες αποφάσεις Schindler, σκέψη 61· Läärä κ.λπ., σκέψη 35, και Zenatti, σκέψη 33), που έχουν κριθεί συμβαδίζουσες με τη Συνθήκη.

88 Επομένως, στο ενδέκατο, το δωδέκατο και το δέκατο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, στο πλαίσιο νομοθεσίας συμβιβαζόμενης με τη Συνθήκη ΕΚ, η επιλογή του τρόπου οργανώσεως και ελέγχου των δραστηριοτήτων εκμεταλλεύσεως και διενέργειας τυχηρών παιγνίων, όπως η σύναψη με το Δημόσιο διοικητικής συμβάσεως παραχωρήσεως ή ο περιορισμός της εκμεταλλεύσεως και διενέργειας ορισμένων παιγνίων σε χώρους που διαθέτουν σχετική άδεια, εναπόκειται στις εθνικές αρχές στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεώς τους.

Επί των δικαστικών εξόδων

89 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Πορτογαλική, η Βελγική, η Γερμανική, η Ισπανική, η Γαλλική και η Φινλανδική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με διάταξη της 25ης Μαΐου 2000 το Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, αποφαίνεται:

1) **Τα τυχηρά παίγνια αποτελούν οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ.**

2) **Η δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων τυχηρών παιγνίων, είτε διαχωρίζεται είτε όχι από τις δραστηριότητες παραγωγής, εισαγωγής και διανομής τέτοιων μηχανημάτων, πρέπει να χαρακτηρισθεί ως δραστηριότητα υπηρεσιών, κατά την έννοια της Συνθήκης, και, επομένως, δεν εμπίπτει στα άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ, περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.**

3) **Το μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως τυχηρών παιγνίων δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ.**

4) **Εθνική νομοθεσία όπως η πορτογαλική, που επιτρέπει την εκμετάλλευση και διενέργεια των τυχηρών παιγνίων μόνο σε αίθουσες καζίνων που υφίστανται σε μόνιμες ή προσωρινές ζώνες παιγνίου, οριζόμενες με νομοθετικό διάταγμα,**

και εφαρμόζεται αδιακρίτως επί ημεδαπών και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Πάντως, τα άρθρα 49 επ. ΕΚ δεν εναντιώνονται σε μια τέτοια εθνική νομοθεσία, λαμβανομένων υπόψη των θεωρήσεων κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της απάτης στις οποίες στηρίζεται.

5) Η ενδεχόμενη ύπαρξη, σε άλλα κράτη μέλη, νομοθεσιών που καθιερώνουν προϋποθέσεις εκμεταλλεύσεως και διενέργειας των τυχηρών παιγνίων λιγότερο περιοριστικές απ' ό,τι οι οριζόμενες από την πορτογαλική νομοθεσία δεν επηρεάζει το συμβιβαστόν της νομοθεσίας αυτής με το κοινοτικό δίκαιο.

6) Στο πλαίσιο νομοθεσίας συμβιβαζόμενης με τη Συνθήκη ΕΚ, η επιλογή του τρόπου οργανώσεως και ελέγχου των δραστηριοτήτων εκμεταλλεύσεως και διενέργειας τυχηρών παιγνίων, όπως η σύναψη με το Δημόσιο διοικητικής συμβάσεως παραχωρήσεως ή ο περιορισμός της εκμεταλλεύσεως και διενέργειας ορισμένων παιγνίων σε χώρους που διαθέτουν σχετική άδεια, εναπόκειται στις εθνικές αρχές στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεώς τους.

Puissochet Gulmann Macken

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 11 Σεπτεμβρίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του τρίτου τμήματος

J.-P. Puissochet