DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 11 september 2003 *

I mål C-6/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Portugal), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) m.fl.

och

Estado português,

angående tolkningen av artiklarna 2 EG, 28 EG, 29 EG, 31 EG och 49 EG,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet (referent) samt domarna C. Gulmann och F. Macken,

generaladvokat: A. Tizzano,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) m.fl., genom R. Francês, advogado,

— Portugals regering, genom L. Fernandez, J. Ramos Alexandre och M.L. Duarte, i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom F. Van de Craen, i egenskap av ombud, biträdd av P. Vlaemminck, avocat,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom M. López-Monís Gallego, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom E. Bygglin, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom A. Caeiros och M. Patakia, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 26 september 2002 av: Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) m.fl., företrädda av R. Francês, Portugals regering, företrädd av M.L. Duarte, Belgiens regering, företrädd av P. De Wael och P. Vlaemminck, samtliga i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av L. Fraguas Gadea, i egenskap av ombud, Frankrikes regering, företrädd av P. Boussaroque, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av A. Caeiros och M. Patakia,

och efter att den 11 februari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal Cível da Comarca de Lisboa har, genom beslut av den 25 maj 2000 som inkom till domstolen den 8 januari 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt tretton frågor om tolkningen av artiklarna 2 EG, 28 EG, 29 EG, 31 EG och 49 EG.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan föreningen Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (nedan kallad Anomar), Lissabon, och åtta affärsdrivande portugisiska bolag som bedriver verksamhet som rör handel med och drift av spelautomater (tillsammans nedan kallade sökandena i målet vid den nationella domstolen) och å andra sidan den portugisiska staten. Tvisten gäller den portugisiska lagstiftningen rörande anordnandet av hasardspel och spel om pengar, vilken återfinns i Decreto-Lei nr 422/89 av den 2 december 1989 (*Diário da República* I, nr 2777 av den 2 december 1989), i dess ändrade lydelse enligt Decreto-Lei nr 10/95 av den 19 januari 1995 (*Diário da República* I, serie A, nr 16 av den 19 januari 1995) (nedan kallat lagdekret nr 422/89), och huruvida den är förenlig med gemenskapsrätten.

Gemenskapsrätten

3 I artikel 2 EG föreskrivs att "[g]emenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja [en] gemensam politik eller verksamhet... främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet".

4 Enligt artiklarna 28 EG och 29 EG skall kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

5 I artikel 31 EG föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Bestämmelserna i denna artikel skall tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import eller export mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser skall även tillämpas på monopol som staten överlåtit på andra.

2. Medlemsstaterna skall inte vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

3. Om ett statligt handelsmonopol har en reglering som är utformad för att underlätta avsättningen eller det ekonomiska utbytet av jordbruksprodukter skall vid tillämpningen av reglerna i denna artikel likvärdiga garantier för sysselsättning och levnadsstandard tillförsäkras berörda producenter."

6 I artikel 49 EG stadgas följande:

"... inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen [skall] förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen besluta att bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas även på medborgare i tredje land som tillhandahåller tjänster och som har etablerat sig inom gemenskapen."

Den nationella lagstiftningen

7 I lagdekret nr 422/89 återfinns bestämmelser om anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar samt blandformer av sådana spel och andra sorters spel. Det framgår av dessa bestämmelser att anordnande och utövande av sådana spel utanför de platser där detta vederbörligen har tillåtits, utgör en lagöverträdelse för vilken påföljden kan bli ett frihetsberövande straff. Den allmänna princip på vilken det lagstadgade systemet är grundat fastställs i artikel 9 i lagdekret nr 422/89 i vilken föreskrivs att "staten äger ensamrätt att anordna hasardspel och spel om pengar". Eftersom staten är ensam innehavare av denna rätt, har andra när rätten inte utövas av staten eller något annat offentligt organ, endast rätt att utöva den efter att ha fått tillstånd att göra detta, genom att sluta ett koncessionsavtal.

8 I lagdekret nr 422/89, som utgör en naturlig fortsättning på en lagstiftningspolitik rörande koncessioner för spelområden som går tillbaka till lagdekret nr 14643 av

den 3 december 1937, stadgas att hasardspel eller spel om pengar endast får anordnas och bedrivas i de kasinon som finns i de permanenta eller tillfälliga spelområden som fastställs i lagdekretet.

9 I den portugisiska lagstiftningen görs åtskillnad mellan olika typer av spel, vilka delas upp i fyra kategorier enligt de kriterier som fastställs i de relevanta bestämmelserna i lagdekret nr 422/89 och som omfattas av olika regelverk.

10 I den första kategorin ingår hasardspel och spel om pengar. Enligt artikel 1 i lagdekret nr 422/89 är hasardspel "spel vars utfall helt eller till övervägande del beror på slumpen".

11 I denna kategori ingår två typer av spel som kräver användning av spelautomater,

dels sådana "spel där automaten direkt utger vinsten till spelaren i form av spelpolletter eller pengar", dels "spel där automaten visserligen inte direkt utbetalar vinster i form av spelpolletter eller pengar, men som har samma innehåll som hasardspel eller spel om pengar eller ger spelaren ett resultat i form av ett poängantal som helt eller till övervägande del beror på slumpen" (artikel 4.1 f och g i lagdekret nr 422/89).

12 Staten äger ensamrätt att anordna hasardspel och spel om pengar och denna rätt kan utnyttjas endast av företag som bildats i form av aktiebolag med vilka regeringen har slutit ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal (artikel 9 i lagdekret nr 422/89). Koncession beviljas efter en offentlig upphandling (artikel 10 i lagdekret nr 422/89) som inte får ske enligt något kriterium vilket innebär diskriminering som grundar sig på nationalitet.

13 De enda platser där hasardspel och spel om pengar får anordnas och utövas är i kasinon som finns i de permanenta eller tillfälliga spelområden som föreskrivs i lagdekretet, samt i undantagsfall och efter att tillstånd har meddelats av minister, på skepp, på luftfartyg, i bingohallar och vid evenemang av stort turistintresse (artiklarna 3.1, 6, 7 och 8 i lagdekret nr 422/89).

14 Den andra kategorin utgörs av blandformer av hasardspel eller spel om pengar och andra former av spel, som lagen definierar som "verksamheter som riktar sig till allmänheten där vinstmöjligheterna beror både på spelarens skicklighet och på hans tur eller bara på tur och där priserna utgörs av föremål med kommersiellt värde" (artikel 159.1 i lagdekret nr 422/89). Härmed avses bland annat lotterier, tombola, lottdragning, säljfrämjande tävlingar, kunskapstävlingar och pristävlingar (artikel 159.2 i lagdekret nr 422/89).

15 För att få anordna dessa blandformer av hasardspel eller spel om pengar och andra blandformer av spel krävs tillstånd av inrikesministern som i varje enskilt fall bestämmer villkor som denne anser är lämpliga och fastställer motsvarande kontrollsystem (artikel 160.1 i lagdekret nr 422/89). Dessa blandformer av spel kan i princip inte anordnas av organisationer med vinstsyfte (artikel 161.1 i lagdekret nr 422/89). De kan för övrigt varken ha samma innehåll som förknippas med hasardspel eller spel om pengar (poker, frukter, klockor, roulett, tärningar, bingo, lottdragning eller lotteri med omedelbart utfall, tips, lotto) eller ersätta vinsten med pengar eller spelpolletter (artikel 161.3 i lagdekret nr 422/89).

16 I den tredje kategorin ingår skicklighetsspel där vinsterna utgörs av pengar i form av spelpolletter eller föremål med kommersiellt värde (artikel 162.1 i lagdekret nr 422/89).

17 Det är inte tillåtet att driva spelautomater vars utfall helt eller till övervägande del beror på spelarens skicklighet, och som ger vinst i form av pengar, spelpolletter eller föremål med kommersiellt värde, hur litet detta än må vara, utöver den gratis förlängning av den tid spelaren får använda spelautomaten, som ges på grundval av det poängantal spelaren har fått (artikel 162.2 i lagdekret nr 422/89).

18 Den fjärde kategorin, som avser underhållningsautomater, lyder under speciella bestämmelser vilka fastställs i Decreto-Lei nr 316/95 av den 28 november 1995 (*Diário da República* I, serie A, nr 275 av den 28 november 1995, nedan kallat lagdekret nr 316/95).

19 Underhållningsautomater definieras såsom automater

— "på vilka man, utan att de direkt utger penningvinster i form av polletter eller föremål med kommersiellt värde, kan spela spel vars utfall helt eller till övervägande del beror på spelarens skicklighet, och som innebär att spelaren på grundval av det poängantal han får blir berättigad till en gratis förlängning av den tid som spelaren får använda automaten" (artikel 16.1 a i bilagan till lagdekret nr 316/95),

— "... som har de egenskaper som anges i punkt a och från vilka man kan få föremål vars kommersiella värde inte är mer än tre gånger högre än det belopp som användaren har satsat" (artikel 16.1 b i bilagan till lagdekret nr 316/95).

20 Import, tillverkning, montering eller försäljning av underhållningsautomater förutsätter att Allmänna spelinspektionen klassificerar det ifrågavarande spelet (artikel 19 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

21 För drift av spelautomater som tillhör denna kategori (automatiska, mekaniska, elektriska eller elektroniska automater), vare sig de har importerats eller tillverkats eller monterats inom landet, gäller ett krav på registrering och tillstånd (artikel 17.1 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

22 Innehavaren av spelautomaten måste begära att denna registreras hos den civila guvernören i det distrikt där automaten finns eller i det distrikt där automaten sannolikt kommer att drivas (artikel 17.2 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

23 För att driva automaten krävs driftstillstånd som beviljas, antingen helårsvis eller halvårsvis, av den civila guvernören i det distrikt där automaten finns eller i det distrikt där automaten sannolikt kommer att drivas (artikel 20.1 och 20.2 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

24 Driftstillstånd kan vägras genom motiverat beslut om detta grundas på hänsyn till skydd för barn och ungdomar, förebyggande av brott och upprätthållande eller återupprättande av allmän ordning och säkerhet (artikel 20.3 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

25 Underhållningsautomater får drivas på avskilt område eller inrättningar med driftstillstånd för anordnande av tillåtna spel på underhållningsautomater, vilka inte får finnas i närheten av en undervisningsanstalt (artikel 21.2 i bilagan till lagdekret nr 316/95). För att driva mer än tre spelautomater samtidigt krävs att ifrågavarande inrättning innehar exklusivt driftstillstånd för spel (artikel 21.1 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

26 Automater som utan att direkt utge vinster i form av polletter eller pengar har samma innehåll som hasardspel eller spel om pengar eller visar resultat i form av poängantal som helt, eller till övervägande del, beror på slumpen anses inte vara underhållningsautomater. Denna typ av automat ingår i kategorin hasardspel (artikel 4.1 g i lagdekret nr 422/89) och regleras genom lagdekret nr 422/89 (artikel 16.2 i bilagan till lagdekret nr 316/95).

27 Bestämmelserna om anordnande och utövande av spel kvalificeras juridiskt som bestämmelser av allmänintresse och rörande allmän ordning i artikel 95.2 i lagdekret nr 422/89.

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

28 Sökandena i målet vid den nationella domstolen väckte, med stöd av artikel 4.1 och 4.2 i den portugisiska civilprocesslagen mot portugisiska staten, talan om

fastställelse av att vissa bestämmelser i portugisisk rätt rörande spel inte är förenliga med gemenskapsrätten. De har yrkat att rätten skall

— fastställa att det föreligger en rätt att anordna hasardspel och spel om pengar utanför de särskilda spelområdena genom att upphäva kasinonas monopolsituation i detta avseende, och att artiklarna 1, 3.1, 3.2 samt 4.1 f och g i lagdekret nr 422/89 således skall ogiltigförklaras, eftersom de i ansökan åberopade gemenskapsrättsliga bestämmelserna och principerna har företräde framför nationell rätt, och

— till följd av upphävandet av dessa bestämmelser, ogiltigförklara dels de rättsregler som grundas på dem, i synnerhet de straffrättsliga bestämmelser som återfinns i artiklarna 108, 110, 111 och 115 i samma lagdekret, dels samtliga bestämmelser som innehåller förbud mot eller restriktioner avseende sådan verksamhet, både materiella och processuella bestämmelser, oavsett i vilken författning de ingår.

29 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har som grund för sina yrkanden åberopat dels att de ovannämnda portugisiska bestämmelserna är oförenliga med gemenskapsrätten, dels att gemenskapsrätten har företräde framför nationell rätt med stöd av artikel 8.2 i Portugals konstitution.

30 Portugisiska staten har gjort en invändning om rättegångshinder och yrkat att rätten skall avvisa sökandenas talan. Till stöd för sitt avvisningsyrkande har portugisiska staten bland annat anfört att alla sökandena i målet vid den nationella domstolen saknar talerätt, eftersom de inte har något direkt intresse som är knutet till talan och att Anomar saknar talerätt, eftersom det inte kan vinna någon fördel av att talan bifalls i detta mål.

31 Till stöd för att talan skall ogillas har portugisiska staten gjort gällande att de gemenskapsrättsliga bestämmelser och principer som har åberopats av sökandena i målet vid den nationella domstolen inte var tillämpliga på den ifrågavarande situationen, som endast rörde interna förhållanden, och att drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar under inga omständigheter kunde omfattas av reglerna om fri rörlighet för varor.

32 Den nationella domstolen, som avgjorde målet som första instans, biföll invändningen att Anomar saknade talerätt och invändningen att alla sökanden i det mål som var anhängigt saknade intresse av att få saken prövad.

33 Tribunal da Relação de Lisboa upphävde emellertid underrättens beslut och fastställde att Anomar hade talerätt och att samtliga sökande hade ett intresse av att få saken prövad.

34 Tribunal Cível da Comarca de Lisboa, som ansåg att det för att slita tvisten i målet om fastställelsetalan med hänsyn till parternas argument var nödvändigt att tolka gemenskapsrätten, beslöt att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Utgör hasardspel eller spel om pengar ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG?

2) Utgör hasardspel en verksamhet som rör varor och som därför omfattas av artikel 28 EG?

3) Skall verksamhet avseende tillverkning, import och distribution av spelautomater anses vara fristående i förhållande till verksamhet avseende drift av sådana automater, och är därför den princip om fri rörlighet för varor som stadgas i artiklarna 28 EG och 29 EG tillämplig på verksamhet av det förstnämnda slaget?

4) Omfattas verksamhet som består i anordnande av hasardspel eller spel om pengar av tillämpningsområdet för artikel 31 EG, trots att tjänstemonopol inte omfattas av denna bestämmelse?

5) Utgör drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar en verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster och som därför omfattas av artikel 49 EG och följande artiklar?

6) Utgör det en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 49 EG att tillämpa lagbestämmelser som (såsom artiklarna 3.1 och 4.1 i lagdekret nr 422/89 av den 2 december 1989) innebär att anordnande av hasardspel eller spel om pengar (vilka i artikel 1 i nämnda lagdekret definieras som 'spel vars utfall helt eller till övervägande del beror på slumpen') — vilket (se artikel 4.1 f och g i ovannämnda lagdekret nr 422/89) innefattar spel på automater som direkt utbetalar vinster i form av spelpolletter eller pengar och spel på automater som inte direkt utbetalar sådana vinster, men som annars har samma spelinnehåll som hasardspel eller spel om pengar som resulterar i tilldelning av poäng, helt eller till övervägande del beroende på slumpen — endast är tillåtet i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som inrättats genom lagdekret?

7) Är sådana restriktiva bestämmelser som beskrivits ovan i fråga 6, även om de skulle utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 49 EG, förenliga med gemenskapens rättsordning om de utan åtskillnad är tillämpliga på såväl landets egna medborgare och företag som andra medlemsstaters medborgare och företag och de dessutom grundas på tvingande hänsyn av allmänintresse (konsumentskydd, förebyggande av brott, upprätthållande av den allmänna moralen, begränsning av utbudet av spel om pengar, finansiering av verksamhet av allmänintresse)?

8) Omfattas verksamhet bestående i anordnande av hasardspel eller spel om pengar av principerna om frihet att starta och utöva valfri näringsverksamhet, och är därför de portugisiska rättsregler som beskrivits ovan i fråga 6 ogiltiga om det i andra medlemsstaters lagstiftning uppställs mindre stränga villkor för drift av spelautomater?

9) Är de restriktioner för anordnande av hasardspel och spel om pengar som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen förenliga med proportionalitetsprincipen?

10) Är de portugisiska tillståndsreglerna, enligt vilka tillstånd beviljas endast om vissa rättsliga villkor (ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten efter ett offentligt anbudsförfarande, i enlighet med artikel 9 i ovannämnda lagdekret nr 422/89) och logistiska villkor (hasardspel och spel om pengar får anordnas endast i kasinon i spelområden, i enlighet med artikel 3 i ovannämnda lagdekret), adekvata och nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet?

11) Medför det förhållandet att uttrycken "till övervägande del" och "helt" används i den portugisiska lagstiftningen (artiklarna 1, 4.1 g och [162] i ovannämnda lagdekret nr 422/89 och artikel 16.1 a i bilagan till lagdekret nr 316/95 av den 28 november 1995) för att definiera vad som menas med hasardspel och spel om pengar och för att i juridiskt hänseende skilja mellan 'spelautomater' och 'underhållningsautomater' att det inte är möjligt att bestämma innebörden av detta begrepp med hjälp av sedvanliga juridiska tolkningsmetoder?

12) Medför de vaga juridiska begrepp som används i den portugisiska legaldefinitionen av hasardspel eller spel om pengar (de ovannämnda artiklarna 1 och 162 i lagdekret nr 422/89) och underhållningsautomater (artikel 16 i bilagan till lagdekret nr 316/95) att även det utrymme för skönsmässig bedömning som de nationella myndigheterna har tillerkänts skall beaktas vid den tolkning härav som görs i syfte att kvalificera olika spelautomater?

13) Om det skulle anses att det i den portugisiska lagstiftningen inte uppställs objektiva kriterier för att skilja mellan spelautomater och underhållningsautomater, strider det då mot någon gemenskapsrättslig princip eller bestämmelse att ge Allmänna spelinspektionen befogenhet att skönsmässigt klassificera spelen i fråga?"

Huruvida frågorna kan tas upp till sakprövning

35 Den portugisiska regeringen har för det första gjort gällande att de ställda tolkningsfrågorna inte kan tas upp till sakprövning, eftersom de inte avser en

tolkning av fördraget, utan en tolkning eller en prövning av giltigheten av bestämmelserna i den portugisiska lagstiftningen rörande anordnande av och deltagande i hasardspel eller spel om pengar som endast ankommer på den nationella domstolen.

36 För det andra anser den portugisiska regeringen att målet vid den nationella domstolen, vilket endast rör villkoren i den portugisiska lagstiftningen för anordnande av hasardspel eller spel om pengar i Portugal av portugisiska bolag, inte har något samband med gemenskapsrätten och endast avser ett internt förhållande.

37 Även om domstolen, med avseende på den första invändningen, saknar behörighet enligt artikel 234 EG att tillämpa en gemenskapsrättslig bestämmelse i en bestämd tvist och således också saknar behörighet att bedöma en nationell bestämmelse mot bakgrund av en sådan bestämmelse, kan den emellertid, inom ramen för det samarbete mellan domstolar som har inrättats genom nämnda artikel, med utgångspunkt i handlingarna i målet tillhandahålla alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som den nationella domstolen kan behöva för att bedöma verkningarna av denna bestämmelse (dom av den 8 december 1987 i mål 20/87, Gauchard, REG 1987, s. 4879, punkt 5, och av den 5 mars 2002 i de förenade målen C-515/99, C-519/99—C-524/99 och C-526/99—C-540/99, Reisch m.fl., REG 2002, s. I-2157, punkt 22).

38 Den nationella domstolen vill emellertid, inom ramen för det mål som är anhängigt vid den, att domstolen skall tolka fördragsbestämmelserna endast i syfte att pröva om dessa bestämmelser kan påverka tillämpningen av de relevanta nationella bestämmelserna i det målet. Det kan således inte anses att de tolkningsfrågor som uppkommit i det målet har något annat föremål än en tolkning av fördraget.

39 Vad gäller den andra invändningen vidgås det att samtliga omständigheter i målet vid den nationella domstolen är hänförliga till en och samma medlemsstat.

Sådana nationella bestämmelser som de i lagdekretet nr 422/89, vilka är tillämpliga utan åtskillnad på portugisiska medborgare och medborgare i andra medlemsstater, kan i princip endast omfattas av bestämmelserna om de grundläggande friheter som garanteras i fördraget om de är tillämpliga på förhållanden som har samband med handel eller motsvarande inom gemenskapen (dom av den 15 december 1982 i mål 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, REG 1982, s. 4575, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 583, av den 18 februari 1987 i mål 98/86, Mathot, REG 1987, s. 809, punkterna 8 och 9, och domen i det ovannämnda målet Reisch m.fl., punkt 24).

40 Detta konstaterande innebär dock inte att de tolkningsfrågor som har ställts till domstolen inte skall besvaras i förevarande mål. I princip ankommer det nämligen uteslutande på de nationella domstolarna att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (dom av den 5 december 2000 i mål C-448/98, Guimont, REG 2000, s. I-10663, punkt 22). En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av gemenskapsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen (dom av den 6 juni 2000 i mål C-281/98, Angonese, REG 2000, s. I-4139, punkt 18, och domen i det ovannämnda målet Reisch m.fl., punkt 25).

41 I förevarande mål är det inte uppenbart att den nationella domstolen saknar behov av den begärda tolkningen av gemenskapsrätten. Ett svar skulle nämligen kunna vara till nytta för nämnda domstol såvida portugisiska medborgare enligt nationell rätt skall ha samma rättigheter som medborgare från andra medlemsstater skulle ha i samma situation enligt gemenskapsrätten (domarna i de ovannämnda målen Guimont, punkt 23, och Reisch m.fl., punkt 26).

42 Det skall därför prövas om de bestämmelser i fördraget av vilka tolkning har begärts utgör hinder för tillämpningen av sådana nationella bestämmelser som de som är aktuella i målet vid den nationella domstolen i den mån som de är tillämpliga på personer som är bosatta i andra medlemsstater.

Tolkningsfrågorna

Den första frågan

43 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida hasardspel eller spel om pengar utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG.

44 Sökandena i målet vid den nationella domstolen, de regeringar som inkommit med yttranden samt kommissionen är ense om att hasardspel eller spel om pengar utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG, det vill säga en verksamhet med vinstsyfte, vilken ger upphov till en specifik ersättning och omfattas av bestämmelserna om de grundläggande ekonomiska friheter som fastställs genom fördraget.

45 Den tyska regeringen har understrukit att varken vinsternas slumpmässiga karaktär eller användningen av intäkterna från hasardspelen eller spelen om pengar hindrar dessa från att utgöra en ekonomisk verksamhet.

46 Såsom bland andra den portugisiska regeringen har understrukit, har domstolen redan fastställt att lotteriverksamhet utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i fördraget när denna innefattar införsel av varor eller tillhandahållande av tjänster mot ersättning (dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994, s. I-1039, punkt 19; svensk specialutgåva, tillägg, s. 119). När det gäller den verksamhet som skall bedömas i målet vid den nationella domstolen har domstolen fastställt att spel bestående i att mot betalning använda spelautomater skall betraktas som spel om pengar som är jämförbara med de lotterier som avses i domen i det ovannämnda målet Schindler (dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä m.fl., REG 1999, s. I-6067, punkt 18).

47 Det finns således skäl att fastställa denna bedömning och att beteckna alla typer av hasardspel eller spel om pengar som ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG, eftersom de svarar mot de två kriterier som domstolen uppställt i sin tidigare rättspraxis, nämligen tillhandahållande av en bestämd tjänst mot ersättning samt möjlighet till penningvinst.

48 Följaktligen skall den första frågan besvaras på följande sätt. Hasardspel och spel om pengar utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG.

Den andra, den tredje och den femte frågan

49 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra, den tredje och den femte frågan för att i huvudsak få klarhet i huruvida hasardspel utgör en verksamhet som rör varor eller tvärtom en verksamhet som rör tjänster i den mening som avses i fördraget, och om verksamhet avseende tillverkning, import och distribution av spelautomater i så fall kan skiljas från verksamhet avseende drift av sådana automater när det gäller att avgöra om den princip om fri rörlighet för varor som stadgas i artiklarna 28 EG och 29 EG kan tillämpas på båda dessa verksamheter som då hör ihop.

50 I motsats till sökandena i målet vid den nationella domstolen, anser de regeringar som har inkommit med yttranden samt kommissionen att spelverksamhet inte omfattas av bestämmelserna avseende varor.

51 De skiljer nämligen mellan spelautomater och spelverksamhet på samma sätt som domstolen gjorde i den ovannämnda domen i målet Läärä m.fl., punkt 20, varvid

den uttryckligen underströk att spelautomater i sig är varor som kan omfattas av artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse). Vad beträffar spelverksamhet, det vill säga drift av spelautomater, anser dessa regeringar och kommissionen, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Schindler, att spelverksamhet inte är hänförlig till varor, utan till tjänster.

52 Domstolen har, i punkterna 24 och 25 i domen i det ovannämnda målet Schindler, fastslagit att lotteriverksamhet inte är sådan verksamhet som är hänförlig till varor som omfattas av artikel 30 i fördraget, utan skall betraktas som verksamhet avseende tjänster i den mening som avses i fördraget.

53 Beträffande uppdelningen mellan å ena sidan verksamheter som rör tillverkning, import och distribution av spelautomater, som omfattas av den fria rörligheten för varor, och å andra sidan verksamheter som avser drift av spelautomater, som omfattas av friheten att tillhandahålla tjänster, har den portugisiska, den belgiska och den tyska regeringen anfört att dessa olika verksamheter är fristående från varandra. Då tillverkning och distribution av spelautomater inte kan betraktas fristående från dessa automaters funktion, eftersom dessa automater tillverkas för att hasardspel skall kunna anordnas och eftersom de inte kan användas till något annat, har alla de regeringar som inkommit med yttranden begärt att den rättsliga principen att biföreteelsen följer huvudföreteelsen skall tillämpas.

54 Beträffande det snarlika fallet med lotterier har domstolen fastslagit att vissa verksamheter, som att tillverka och sända reklam och beställningsformulär, eller till och med lottsedlar, vilka är konkreta åtgärder för att anordna eller driva ett lotteri, enligt fördraget inte kan anses fristående från den lotteriverksamhet som de hör samman med. Dessa verksamheter utgör inte ett mål i sig, utan har enbart till syfte att göra det möjligt för invånarna i de medlemsstater som föremålen förs in till och sprids i att delta i lotteriet (domen i det ovannämnda målet Schindler, punkt 22).

55 Utan att det är nödvändigt att i ungefärlig analogi med detta resonemang betrakta importen av spelautomater som accessorisk i förhållande till driften av dessa automater, räcker det emellertid att, såsom domstolen redan gjort i punkterna 20—29 i domen i det ovannämnda målet Läärä m.fl., fastslå att även om drift av spelautomater är förbunden med importen av dem, omfattas den förstnämnda verksamheten av bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och den andra verksamheten av bestämmelserna om den fria rörligheten för varor.

56 Den andra, den tredje och den femte frågan skall således besvaras på följande sätt. Drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar skall, oavsett om den kan skiljas från verksamhet som rör tillverkning, import och distribution av sådana automater, kvalificeras som en verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i fördraget och omfattas därför inte av artiklarna 28 EG och 29 EG, vilka behandlar fri rörlighet för varor.

Den fjärde frågan

57 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida tjänstemonopol på att anordna hasardspel eller spel om pengar omfattas av tillämpningsområdet för artikel 31 EG.

58 Genom artikel 31 EG förpliktas medlemsstaterna att säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

59 Det följer både av denna bestämmelses placering i kapitlet om förbud mot kvantitativa restriktioner och av användningen av orden import och export i artikel 31.1 andra stycket EG samt ordet produkter i artikel 31.3 EG att det är handeln med varor som avses och inte ett monopol på att tillhandahålla tjänster (se dom av den 30 april 1974 i mål 155/73, Sacchi, REG 1974, s. 409, punkt 10; svensk specialutgåva, volym 2, s. 269).

60 Eftersom hasardspel och spel om pengar utgör verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i fördraget, såsom fastslagits ovan i punkt 56, ingår ett eventuellt monopol på att anordna hasardspel eller spel om pengar inte i tillämpningsområdet för artikel 31 EG.

61 Den fjärde frågan skall således besvaras på följande sätt. Ett monopol på att anordna hasardspel eller spel om pengar omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 31 EG.

Den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan

62 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan för att få klarhet i dels huruvida bestämmelser i en nationell lagstiftning såsom den portugisiska rörande hasardspel, enligt vilka hasardspel och spel om pengar endast får anordnas och utövas på vissa platser och som tillämpas utan åtskillnad på det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, dels

huruvida bestämmelserna i en sådan lagstiftning kan motiveras av tvingande hänsyn av allmänintresse, som bland annat rör konsumentskydd samt upprätthållande av den allmänna moralen och förebyggande av brott, på vilka denna lagstiftning grundas.

63 När det gäller frågan huruvida bestämmelserna i en nationell lagstiftning såsom den portugisiska, som tvisten rör i målet vid den nationella domstolen, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, anser såväl sökandena i målet vid den nationella domstolen som de regeringar som har inkommit med yttranden samt kommissionen att en sådan lagstiftning kan utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, även om de inskränkningar som följer av denna lagstiftning är tillämpliga utan diskriminering på grund av nationalitet på såväl inhemska medborgare som på medborgare i andra medlemsstater.

64 Sökandena i målet vid den nationella domstolen anser bland annat att spelsektorn i Portugal är monopoliserad av kasinona, vilket uppenbart strider mot de ekonomiska principer och friheter som stadfästs i fördraget. Den finländska regeringen anser å sin sida att de omtvistade bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen i vart fall indirekt hindrar aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat från att tillhandahålla sina tjänster i Portugal.

65 Det är klarlagt att en nationell lagstiftning kan omfattas av artikel 49 EG, även om den är tillämplig utan åtskillnad, om den förbjuder eller på annat sätt stör verksamheten för den som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen tillhandahåller motsvarande tjänster (domen i det ovannämnda målet Schindler, punkt 43).

66 Så är fallet med en nationell lagstiftning såsom den portugisiska, enligt vilken hasardspel och spel om pengar endast får anordnas i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som inrättats genom lagdekret.

67 Frågan huruvida den portugisiska lagstiftningen eventuellt kan motiveras är avhängigt av två omständigheter. För det första måste de bestämmelser som införs med stöd av denna lagstiftning vara tillämpliga utan åtskillnad på såväl landets egna medborgare som på medborgare i andra medlemsstater. För det andra måste skälen för dessa bestämmelser grundas på tvingande hänsyn av allmänintresse.

68 Såsom den hänskjutande domstolen har hävdat i sitt beslut skiljer den portugisiska lagstiftningen inte mellan medborgare i olika medlemsstater. Denna lagstiftning skall således anses vara tillämplig utan åtskillnad.

69 Det skall därför bedömas huruvida artikel 49 EG utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i målet vid den nationella domstolen, vilken, även om den inte innefattar någon diskriminering som grundas på nationalitet, inskränker friheten att tillhandahålla tjänster.

70 Alla de regeringar som har inkommit med yttranden har gjort gällande att en sådan lagstiftning är förenlig med bestämmelserna i artikel 49 EG. Denna lagstiftning skall enligt dessa regeringar anses motiverad av tvingande hänsyn av allmänintresse nämligen konsumentskydd, förebyggande av bedrägeri och brottslighet, upprätthållande av den allmänna moralen och finansiering av verksamhet av allmänintresse.

71 Sökandena i målet vid den nationella domstolen anser tvärtom att de i artikel 30 EG undantagsvis tillåtna restriktionerna uppenbart utgör undantag och inte kan användas rent allmänt utan närmare bestämning. De har även gjort gällande att den portugisiska staten, som trots att den är skyldig att ange de grunder och skäl som ligger till grund för att åberopa bestämmelserna i

artikel 30 EG inte på ett tillfredsställande sätt har motiverat varför den har tillämpat de ifrågavarande bestämmelser som den har antagit. Sökandena i målet vid den nationella domstolen anser att denna medlemsstat inte har åberopat något skäl som rör den allmänna moralen eller den allmänna ordningen, vilket skulle kunna motivera sådana bestämmelser.

72 Enligt vad den hänskjutande domstolen har angett betraktas bestämmelserna i den portugisiska lagstiftningen rörande hasardspel och spel om pengar som bestämmelser av allmänintresse rörande allmän ordning. Dessa bestämmelser är tvingande och har ett högt symbolvärde. De har syften av allmänintresse och legitima sociala syften såsom "rent spel" och "möjligheten för den offentliga sektorn att erhålla vinster".

73 De olika syften som legat till grund för att anta sådana bestämmelser rörande hasardspel och spel om pengar skall betraktas sammantagna, såsom domstolen angav i punkt 58 i den ovannämnda domen i målet Schindler. I förevarande fall rör dessa syften skydd av konsumenterna, som är mottagarna av tjänsten, och skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har dock redan fastslagit att sådana syften kan berättiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (dom av den 4 december 1986 i mål 220/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1986, s. 3663, punkt 20, domen i det ovannämnda målet Schindler, punkt 58, och domen i det ovannämnda målet Läärä m.fl., punkt 33).

74 Såsom kommissionen har understrukit liknar den portugisiska lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i huvudsak den i det ovannämnda målet Läärä m.fl. omtvistade finländska lagstiftningen rörande spelautomater, vilken domstolen inte fann oproportionerlig med avseende på det syfte som den eftersträvade (domen i det ovannämnda målet Läärä m.fl., punkt 42). Domstolen har dessutom fastslagit att det ingår i syftet att uppnå sådana ändamål av allmänintresse att i begränsad omfattning och inom ramen för särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter som ges eller beviljas vissa organisationer tillåta hasardspel (dom av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999, s. I-7289, punkt 35).

75 Följaktligen skall den sjätte, den sjunde, den nionde och den tionde frågan besvaras på följande sätt. Bestämmelser i en nationell lagstiftning såsom den portugisiska rörande hasardspel, enligt vilken hasardspel och spel om pengar endast får anordnas och utövas i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som inrättats genom lagdekret och som tillämpas utan åtskillnad på det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater, utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Artikel 49 EG och följande artiklar utgör inte något hinder för en sådan nationell lagstiftning med hänsyn till de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål på vilka den grundas.

Den åttonde frågan

76 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde frågan för att i huvudsak få klarhet i huruvida den omständigheten att anordnande och utövande av hasardspel och spel om pengar i andra medlemsstater omfattas av en lagstiftning som är mindre restriktiv än den portugisiska lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen i sig är tillräcklig för att sistnämnda lagstiftning skall anses oförenlig med fördraget.

77 Sökandena i målet vid den nationella domstolen har understrukit att lagstiftningen i de andra medlemsstaterna är mindre restriktiv än den portugisiska och anser att varken socialekonomiska omständigheter eller omständigheter som rör moral eller allmän ordning kan motivera att den portugisiska lagstiftningen är mer restriktiv.

78 Alla de regeringar som har inkommit med yttranden har tvärtom understrukit att den skyddsnivå som varje medlemsstat avser att säkerställa på sitt territorium avseende hasardspel eller spel om pengar omfattas av de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning. Det ankommer således på varje medlemsstat att anta en passande lagstiftning avseende spel, bland annat med hänsyn till socio-kulturella faktorer som är specifika för varje land och i enlighet

med de principer som anses vara lämpligast för det ifrågavarande samhället. Den portugisiska regeringen har understrukit att den specifika karaktären hos spel kräver och motiverar en rättslig reglering som är förenlig med varje medlemsstats föreställningar om grundläggande värderingar.

79 Det är klarlagt att det ankommer på nationella myndigheter att inom ramen för det mål som eftersträvas bedöma om det är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda sådana aktiviteter eller om det räcker att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder (domarna i de ovannämnda målen Läärä m.fl., punkt 35, och Zenatti, punkt 33).

80 Därmed påverkar det faktum att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte. Bestämmelserna skall endast bedömas mot bakgrund av de nationella myndigheternas målsättningar i den berörda medlemsstaten och av den skyddsnivå som de är avsedda att garantera (domarna i de ovannämnda målen Läärä m.fl., punkt 36, och Zenatti, punkt 34).

81 Den åttonde frågan skall således besvaras på följande sätt. Den omständighet att det i andra medlemsstater eventuellt förekommer lagstiftning som föreskriver villkor för anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar som är mindre restriktiva än de som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen saknar betydelse vid bedömningen av om sistnämnda lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten.

Den elfte, den tolfte och den trettonde frågan

82 Den hänskjutande domstolen har ställt den elfte, den tolfte och den trettonde frågan för att få klarhet i huruvida en lagstiftning, enligt vilken anordnande och

utövande av hasardspel och spel om pengar omfattas av rättsliga och logistiska villkor, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten efter ett offentligt anbudsförfarande och begränsning av spelområdena till att endast avse kasinon, en lagstiftning som begagnar obestämda rättsliga begrepp för att definiera olika former av spel och som ger Allmänna spelinspektionen befogenhet att skönsmässigt klassificera olika spel, strider mot bestämmelserna i fördraget och då särskilt mot artikel 49 EG.

83 Den portugisiska, den belgiska, den spanska och den finländska regeringen är ense om att fördraget inte utgör något hinder för bestämmelserna i lagdekret nr 422/89 som reglerar anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, eftersom dessa uppfyller kraven på proportionalitet och nödvändighet.

84 Sökandena i målet vid den nationella domstolen anser däremot att de restriktioner för anordnande av spel som följer av den portugisiska lagstiftningen inte överensstämmer med proportionalitetsprincipen på grund av att dess skäl och syften är oprecisa, eftersom det inte hänvisas till skäl rörande allmän ordning eller socialt skydd. Sökandena kritiserar dessutom att Allmänna spelinspektionen har givits befogenhet att skönsmässigt klassificera olika speltyper, spelautomater och spel. Sådana befogenheter, för vilka inga objektiva och begripliga regler gäller, är godtyckliga och strider således mot fördraget.

85 Kommissionen, som erinrar om att åtgärder som begränsar anordnande och utövande av hasardspel och spel om pengar skall stå i proportion till sitt syfte och vara ägnade att säkerställa att åsyftade mål uppnås, har föreslagit att domstolen skall avvisa dessa tolkningsfrågor. Kommissionen anser nämligen att det, i brist på en definition på gemenskapsnivå av olika spelformer och av olika automater för dessa spel, ankommer på den hänskjutande domstolen att tolka de i målet vid den nationella domstolen omtvistade bestämmelserna. Kommissionen har likaså gjort gällande att den hänskjutande domstolen är den enda som är behörig att avgöra huruvida den befogenhet att skönsmässigt kvalificera och klassificera som, enligt den portugisiska lagstiftningen, tillkommer den Allmänna spelinspektionen kan utgöra hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

86 Såsom den portugisiska regeringen har understrukit följer det av domstolens rättspraxis att nationella bestämmelser, som begränsar friheten att tillhandahålla tjänster, och som tillämpas utan åtskillnad, och vilka är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, vilket är fallet i målet vid den nationella domstolen, såsom framgår av punkterna 68—72 och 75 i förevarande dom, även måste kunna bidra till förverkligandet av det avsedda syftet och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (dom av den 25 juli 1991 i mål C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, REG 1991, s. I-4007, punkterna 13—15, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-331, och domen i det ovannämnda målet Läärä m.fl., punkt 31).

87 Det ankommer emellertid endast på de nationella myndigheterna att, inom ramen för sin befogenhet att företa skönsmässiga bedömningar, definiera det syfte de vill säkerställa, fastställa de åtgärder som enligt deras mening är bäst ägnade att uppnå detta syfte och att föreskriva mer eller mindre tvingande regler för anordnande och utövande av spel (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Schindler, punkt 61, Läärä m.fl., punkt 35, och Zenatti, punkt 33) vilka har befunnits vara förenliga med fördraget.

88 Den elfte, den tolfte och den trettonde frågan skall således besvaras på följande sätt. Inom ramen för en lagstiftning som är förenlig med EG-fördraget ankommer valet av närmare bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten eller begränsning av anordnande och utövande av vissa spel till områden som vederbörligen har godkänts för detta ändamål, på de nationella myndigheterna inom ramen för deras skönsmässiga bedömning.

Rättegångskostnader

89 De kostnader som har förorsakats den portugisiska, den belgiska, den tyska, den spanska, den franska och den finländska regeringen och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 25 maj 2000 har ställts av Tribunal Cível da Comarca de Lisboa — följande dom:

1) **Hasardspel och spel om pengar utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 2 EG.**

2) **Drift av spelautomater för hasardspel eller spel om pengar skall, oavsett om den kan skiljas från verksamhet som rör tillverkning, import och distribution av sådana automater, kvalificeras som en verksamhet som rör tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i fördraget och omfattas därför inte av artiklarna 28 EG och 29 EG, vilka rör fri rörlighet för varor.**

3) **Ett monopol på att anordna hasardspel eller spel om pengar omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 31 EG.**

4) **Bestämmelser i en nationell lagstiftning såsom den portugisiska lagstiftningen enligt vilka hasardspel och spel om pengar endast får anordnas och utövas i kasinon som är belägna i permanenta eller tillfälliga spelområden som**

inrättats genom lagdekret och som tillämpas utan åtskillnad på det egna landets medborgare och medborgare i andra medlemsstater utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. Artikel 49 EG och följande artiklar utgör dock inte något hinder för en sådan nationell lagstiftning som fastställer sådana restriktioner med hänsyn till de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål på vilka den grundas.

5) Den omständigheten att det i andra medlemsstater eventuellt förekommer lagstiftning som föreskriver villkor för anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar som är mindre restriktiva än de som föreskrivs i den portugisiska lagstiftningen saknar betydelse vid bedömningen av om sistnämnda lagstiftning är förenlig med gemenskapsrätten.

6) Inom ramen för en lagstiftning som är förenlig med EG-fördraget ankommer valet av närmare bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten eller begränsning av anordnande och utövande av vissa spel till områden som vederbörligen har godkänts för detta ändamål, på de nationella myndigheterna inom ramen för deras skönsmässiga bedömning.

Puissochet Gulmann Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 september 2003.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.-P. Puissochet

Ordförande på tredje avdelningen