

DOMSTOLENS DOM
den 21 september 1999 *

I mål C-124/97,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från Vasa hovrätt (Finland), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Markku Juhani Läärä,
Cotswold Microsystems Ltd,
Oy Transatlantic Software Ltd,

och

Häradsåklagaren i Jyväskylä,
finska staten,

angående tolkningen av domstolens dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler (REG 1994, s. I-1039; svensk specialutgåva, volym 15), av artiklarna 30, 36, 56 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG, 30 EG, 46 EG och 49 EG i ändrad lydelse) och av artikel 60 i EG-fördraget (nu artikel 50 EG),

meddelar

* Rättegångsspråk: finska.

DOMSTOLEN,

sammansatt av ordföranden på fjärde och sjätte avdelningen P.J.G. Kapteyn, tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet (referent) och P. Jann samt domarna C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón och M. Wathelet,

generaladvokat: A. La Pergola,

justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Markku Läärä och Oy Transatlantic Software Ltd, genom advokaten P. Kiviluoto, Jyväskylä,
- Cotswold Microsystems Ltd, genom professor H.T. Klami, Helsingfors universitet,
- Finlands regering, genom lagstiftningsrådet T. Pynnä, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom avdelningschefen J. Devadder, utrikes-, utrikeshandels- och utvecklingsbistandsministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna P. Vlaemminck och L. Van Den Hende, Gent,
- Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonoministeriet, och C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

- Spaniens regering, genom L. Pérez De Ayala Becerril, abogado del Estado, i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom F. Cede, Botschafter, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom rättschefen L. Fernandes, rättstjänsten vid utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga frågor, A. Cortesão Seica Neves, samma avdelning, och den allmänne spelinspektören J. Ramos Alexandre, ekonomiministeriet, alla i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom departementsrådet E. Brattgård, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av M. Brealey, barrister,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren A. Caeiro och K. Leivo, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 30 juni 1998 av: Markku Läärä och Oy Transatlantic Software Ltd, företrädda av advokaten P. Kiviluoto, Cotswold Microsystems Ltd, företrätt av H.T. Klami, Finlands regering, företrädd av T. Pynnä, Belgiens regering, företrädd av P. Vlaemminck och L. Van Den Hende, Tysklands regering, företrädd av E. Röder, Spaniens regering, företrädd av M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, i egenskap av ombud, Irlands regering, företrädd av M. Finlay, SC, Luxemburgs regering, företrädd av advokaten K. Manhaeve, Luxemburg, Nederländernas regering, företrädd av juridiske rådgivaren M.A. Fierstra, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Portugals regering, företrädd av L. Fernandes och A. Cortesão Seíça Neves, Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, Utrikesdepartementets rättssekretariat för EU-frågor, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av J.E. Collins, biträdd av M. Brealey, och kommissionen, företrädd av A. Caeiro och K. Leivo,

och efter att den 4 mars 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Vasa hovrätt har genom beslut av den 21 mars 1997, som inkom till domstolen den 25 mars samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) till domstolen ställt tre frågor om tolkningen av domstolens dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler (REG 1994, s. I-1039, svensk specialutgåva, volym 15, nedan kallad domen i målet Schindler), av artiklarna 30, 36, 56 och 59 i EG-fördraget (nu artiklarna 28 EG, 30 EG, 46 EG och 49 EG i ändrad lydelse) och av artikel 60 i EG-fördraget (nu artikel 50 EG) för att bedöma om en nationell lagstiftning, enligt vilken en offentligrättslig förening har ensamrätt att bedriva penningautomatverksamhet inom den berörda medlemsstatens territorium, är förenlig med dessa bestämmelser.

- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan å ena sidan Markku Läärä, Oy Transatlantic Software Ltd, som är ett bolag bildat enligt finsk rätt (nedan kallat TAS), och Cotswold Microsystems Ltd, som är ett bolag bildat enligt engelsk rätt (nedan kallat CMS), vilka är klagande i målet vid den nationella domstolen, och å andra sidan häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten, angående bedrivande av penningautomatverksamhet i Finland.

Den nationella lagstiftningen

- 3 I Finland får lotteri enligt 1 § 1 mom. lotterilagen (1.9.1965/491) enligt dess lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen endast föranstaltas med tillstånd av myndighet i syfte att skaffa medel för välgörenhet eller annat ideellt ändamål såsom i denna lag stadgas. Enligt 1 § 2 mom. lotterilagen gäller vad lagen stadgar om lotteri bland annat kasinoverksamhet samt hållande av penningautomater och andra spelautomater och spelanordningar eller spel till begagnande mot betalning, så att spelaren som vinst kan få pengar, varor eller andra förmåner med penningvärde eller spelmarker som kan växlas till sådana, till varor eller till andra förmåner.
- 4 I 3 § lotterilagen föreskrivs bland annat att tillstånd att hålla spelautomater samt andra spelanordningar och spel till begagnande mot betalning samt att bedriva kasinoverksamhet får beviljas en offentligrättslig förening. Tillstånd kan beviljas för anskaffning av medel för främjande av de allmännyttiga ändamål som räknas upp i denna bestämmelse. För dessa verksamheter kan för en och samma tid endast ett tillstånd beviljas.
- 5 Detta tillstånd har beviljats Penningautomatföreningen (nedan kallad PAF) i 1 § 3 mom. penningautomatförordningen (29.12.1967/676), i dess lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet. Enligt 6 § i förordningen har föreningen rätt att för att fylla sitt ändamål, som är att skaffa medel för de

behov som nämns i 3 § lotterilagen, mot betalning hålla penningautomater till begagnande och bedriva kasinoverksamhet, samt att tillverka och försälja penningautomater och förströelseanordningar. I 29 § och följande paragrafer i samma förordning anges de villkor på vilka nettoavkastningen av PAF:s verksamhet, vars belopp ingår i statsförslaget, skall betalas till social- och hälsovårdsministeriet och sedan fördelas till samfund och stiftelser som har som mål att uppfylla de ovannämnda behoven.

- 6 Enligt 6 § 1 mom. lotterilagen skall den som olovligen föranstaltar lotteri, för vilket myndighets tillstånd erfordras, dömas för lotteribrott till böter eller till fängelse i högst sex månader. Enligt 2 kap. 16 § strafflagen (13.5.1932/143) skall förövaren av brottet eller den, för vilken eller till vars förmån han handlat, tillhörig egendom, som använts för brottets begående eller också uteslutande eller huvudsakligen därför tillverkats eller anskaffats, dömas förbruten.

Målet vid den nationella domstolen

- 7 Av beslutet om hänskjutande framgår att CMS har beviljat TAS, där Markku Läärä är styrelseordförande, rätten att i Finland till begagnande hålla AWP-spelautomater av typen Golden Shot vilka enligt avtalet mellan de två bolagen fortsättningsvis ägs av CMS. I dessa automater finns automatiskt roterande skivor med fruktbilder. När skivorna stannar, antingen automatiskt eller genom att spelaren trycker på en tangent, och den radföljd som bilderna formar motsvarar en radföljd i vinsttabellen tilldelar automaten spelaren en enhetsvinst som på sin höjd kan uppgå till 200 FIM (för en insats mellan 1 och 5 FIM).

- 8 Markku Läärä har i sin egenskap av ansvarig för TAS vid Jyväskyläs tingsrätt åtalats för att olovligen ha föranstallt lotteri i Finland. Markku Läärä har med

stöd av TAS och CMS, vilka har hörts vid tingsrätten, bestridit att han har gjort sig skyldig till det påtalade brottet, bland annat därför att vinstmöjligheten hos Golden Shot-automaterna inte huvudsakligen beror på slumpen utan i stor utsträckning även på spelarens skicklighet, vilket innebär att dessa automater inte kan betecknas som hasardspel och att den finska lagstiftningen står i strid med de gemenskapsrättsliga reglerna om den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster. Tingsrätten har emellertid inte godtagit dessa argument utan har dömt Markku Läärä till böter och dömt automaterna förbrutna.

- 9 Eftersom de berörda har anfört besvär mot domen till Vasa hovrätt, har den uppskjutit behandlingen av saken och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Skall EG-domstolens avgörande av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Joerg Schindler*, tolkas så, att det kan anses motsvara det aktuella fallet (jämför EG-domstolens avgörande av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, *Srl Cilfit och Lanificio di Gavardo SpA mot Ministry of Health*) och att bestämmelserna i EG-fördraget i detta fall skall tolkas på samma sätt som i det förstnämnda målet?

För det fall att den första frågan besvaras helt eller delvis nekande, ställer hovrätten följande tilläggsfrågor:

2) Gäller EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor eller tjänster (artiklarna 30, 59 och 60) även sådana penningautomater som är i fråga?

3) Om den andra frågan besvaras jakande,

a) utgör artiklarna 30, 59 eller 60 eller någon annan artikel i EG-fördraget hinder för att Finland begränsar rätten att föranstalta spelautomatverksamhet av ifrågavarande slag genom att Penningautomatföreningen har ensamrätt till denna verksamhet oberoende av att begränsningen på samma sätt avser såväl inhemska som utländska spelarrangörer, och

b) kan begränsningen, med beaktande av syftet med lotterilagen eller dess förarbeten eller andra syften, rättfärdigas av principerna i artikel 36 eller 56 eller i någon annan artikel i EG-fördraget och kan det vid prövningen av denna fråga vara av betydelse hur stora vinsterna från spelautomaterna kan vara och om vinstmöjligheten beror på slumpen eller på spelarens skicklighet?”

10 Genom sina tre frågor, som skall undersökas tillsammans, ber den hänskjutande domstolen EG-domstolen ange huruvida artiklarna 30, 59 och 60 i fördraget skall tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den finska lagstiftningen, vilken ger en enda offentligrättslig förening ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater mot bakgrund av de allmännyttiga ändamål som har åberopats till stöd för lagstiftningen.

11 Markku Läärä, TAS och CMS har gjort gällande att bedrivandet av penningautomatverksamhet i målet vid den nationella domstolen, bland annat på grund av insatsernas ringa storlek och huvudsyftet, som är att erbjuda underhållning som grundas på spelarens skicklighet, helt skiljer sig från anordnandet av stora lotterier som var föremål för domen i målet Schindler. Enligt klagandena är den ensamrätt som beviljats PAF oförenlig med fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster, huvudsakligen därför att de allmännyttiga ändamål som har åberopats för att rättfärdiga ensamrätten egentligen inte eftersträvas och skulle kunna förverkligas genom mindre ingripande åtgärder, såsom genom bestämmelser som ålägger näringsidkarna att följa de föreskrifter som anses vara nödvändiga.

- 12 Den finska, den belgiska, den tyska, den spanska, den irländska, den luxemburgska, den nederländska, den österrikiska, den portugisiska, den svenska och den brittiska regeringen samt kommissionen anser däremot att bestämmelserna i fördraget inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater som den finska lagstiftningen, eftersom den rättfärdigas av liknande hänsyn som de som domstolen beaktade i domen i målet Schindler. Enligt samtliga dessa regeringar är de spel som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, i vilka det erbjuds en möjlighet att mot betalning vinna penningsvinster, penningspel som kan jämföras med lotterier, beträffande vilka domstolen har medgett att det, med beaktande av medlemsstaternas sociala och kulturella särdrag, ankommer på medlemsstaterna att bedöma om det är nödvändigt att begränsa verksamheten eller till och med att förbjuda den för att skydda samhällsordningen.
- 13 I detta sammanhang skall erinras om att domstolen i punkt 60 i domen i målet Schindler betonade att de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar, skall beaktas. De nationella lagstiftningarna tenderar allmänt att begränsa och till och med att förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. Domstolen anförde även att lotterier, mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla, framför allt i lotterier som anordnas i stor skala, innebär höga risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Slutligen är det inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt rättfärdigande att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur.
- 14 Såsom framgår av punkt 61 i samma dom ansåg domstolen att dessa speciella omständigheter rättfärdigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att

bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten, utan även att förbjuda den, förutsatt att dessa inskränkningar inte är diskriminerande.

- 15 Även om domen i målet Schindler rör anordnandet av lotterier, är dessa överväganden, såsom för övrigt framgår av lydelsen av punkt 60 i domen, även tillämpliga på jämförbara spel med pengar.
- 16 I domen av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress (REG 1997, s. I-3689), ville domstolen visserligen inte likställa vissa spel med lotterier med de kännetecken som undersöktes i domen i målet Schindler. Det var emellertid fråga om spel som fanns i tidskrifter såsom korsordsgåtor eller frågesporter, där deltagare som svarat rätt efter ett lotteri kunde vinna priser. Såsom domstolen anförde i punkt 23 i domen utgör sådana spel, som endast anordnas i liten skala med små insatser, inte någon oberoende ekonomisk verksamhet utan bara en bland andra delar av tidskriftens redaktionella innehåll.
- 17 I det föreliggande fallet framgår det däremot av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att det är fråga om ett hasardspel och att automaterna i fråga i målet vid den nationella domstolen, mot betalning av en avgift som särskilt är avsedd för deras användning, erbjuder en möjlighet till vinst i pengar. Att insatserna och vinsterna är små, vilket klagandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande, hindrar inte på något sätt, såsom de flesta regeringar som har yttrat sig i det föreliggande förfarandet har understrukit, att hållandet till begagnande av sådana automater gör det möjligt att erhålla avsevärda inkomster, särskilt på grund av det stora antalet potentiella spelare och tendensen hos de flesta av dem, på grund av den korta speltiden och att spelet upprepar sig, att spela på nytt ett flertal gånger.
- 18 Under dessa omständigheter skall spel bestående av att mot betalning använda sådana spelautomater som är i fråga i målet vid den nationella domstolen betraktas som penningspel som är jämförbara med de lotterier som avses i domen i målet Schindler.

- 19 Det föreliggande målet skiljer sig emellertid från domen i målet Schindler i flera avseenden.
- 20 För det första var lotteriverksamheten i domen i målet Schindler inte hänförlig till "varor" som i sig faller under artikel 30 i fördraget, utan skulle betraktas som "tjänster" i den mening som avses i EG-fördraget (domen i målet Schindler, punkterna 24 och 25). Spelautomaterna är däremot i sig varor som kan falla under artikel 30 i fördraget.
- 21 Medan den nationella lagstiftningen i fråga i målet Schindler, förutom de undantag som fastställs i den, förbjuder lotterier inom den berörda medlemsstatens territorium, förbjuder lagstiftningen i fråga i detta mål inte användningen av spelautomater, utan förbehåller deras hållande till begagnande för en offentligrättslig förening som har fått tillstånd till detta (nedan kallad den offentligrättsliga föreningen med tillstånd).
- 22 Såsom redan har framförts i vissa yttranden till EG-domstolen, kan andra bestämmelser i fördraget, såsom bestämmelserna avseende etableringsrätten eller konkurrensreglerna, vara tillämpliga på en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.
- 23 På den sistnämnda punkten har den hänskjutande domstolen i den tredje frågan emellertid endast nämnt artiklarna 30, 36, 59 och 60 i fördraget och dessutom tillagt uttrycket "någon annan artikel" utan att i vare sig motiveringen eller i beslutet ge några närmare upplysningar i detta avseende. Detta innebär att domstolen inte kan ta ställning till frågan huruvida andra bestämmelser i fördraget än de som rör den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen.

- 24 Vad för det första gäller fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor kan de, såsom har konstaterats i punkt 20 i den föreliggande domen, vara tillämpliga på spelautomater som utgör varor som kan importeras eller exporteras. Sådana automater skall visserligen hållas till begagnande för allmänheten för att de skall användas mot betalning. Såsom generaladvokaten anförde i punkt 19 i sitt förslag till avgörande, kan den omständigheten att en importerad vara är avsedd att tillhandahålla en tjänst emellertid inte i sig innebära att reglerna om den fria rörligheten för varor inte är tillämpliga (se i detta avseende dom av den 23 oktober 1997 i mål C-158/94, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-5789, punkterna 15—20).
- 25 Det skall i detta avseende konstateras att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan hindra den fria rörligheten för varor, eftersom den offentligrättsliga föreningen med tillstånd enligt lagen är den enda som kan hålla spelautomater till begagnade mot betalning och har rätt att själv tillverka sådana automater.
- 26 Då det inte föreligger några tillräckligt exakta uppgifter om hur lagstiftningen i fråga påverkar importen av penningautomaterna, kan domstolen inte inom ramen för föreliggande förfarande uttala sig om frågan huruvida artikel 30 i fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning.
- 27 Vad för det andra gäller fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster är de, såsom domstolen framhöll i domen i målet Schindler, i fråga om anordnandet av lotterier tillämpliga på en verksamhet där deltagarna mot betalning får delta i ett penningspel. En sådan verksamhet faller likväl inom tillämpningsområdet för artikel 59 i fördraget när åtminstone en av dem som tillhandahåller tjänster är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten tillhandahålls.
- 28 Såsom den hänskjutande domstolen har anfört innebär en sådan nationell lagstiftning om penningautomater som den finska lagstiftningen, genom att förbjuda alla andra än den offentligrättsliga föreningen med tillstånd att till

begagnande hålla dessa automater, inte någon diskriminering på grund av nationaliteten och berör på samma sätt de aktörer som kan vara berörda av en sådan verksamhet, oberoende av om de är etablerade i Finland eller i någon annan medlemsstat.

- 29 En sådan lagstiftning utgör emellertid ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom den hindrar aktörer från andra medlemsstater från att direkt eller indirekt själva mot betalning hålla penningautomater till begagnande för allmänheten.
- 30 Således skall undersökas om denna överträdelse av friheten att tillhandahålla tjänster kan tillåtas genom de undantag som föreskrivs i fördraget eller som enligt domstolens rättspraxis är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset.
- 31 I detta avseende tillåter artiklarna 55 och 56 i EG-fördraget (nu artiklarna 45 och 46 EG), vilka är tillämpliga på området med stöd av artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG), begränsningar som grundas på ett deltagande i myndighetsutövning, även tillfällig sådan, eller på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Av domstolens rättspraxis (se i detta avseende 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) följer dessutom att hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, vilka följer av nationella bestämmelser som är tillämpliga utan åtskillnad, endast kan godtas om de är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.
- 32 Enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande och av den finska regeringens yttrande syftar lagstiftningen i fråga i målet vid den nationella domstolen till att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier till följd av motsvarande verksamheter och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål.

- 33 Sålom domstolen har konstaterat i punkt 58 i domen i målet Schindler skall dessa syften betraktas sammantagna. De rör skyddet för mottagarna av tjänsten och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet för ordningen i samhället, vilka redan har fastslagits höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset (se dom av den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, Van Wesemael m.fl., REG 1979, s 35, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 4, s. 263, av den 4 december 1986 i mål 220/83, kommissionen mot Frankrike, REG 1986, s. 3663, punkt 20, och av den 24 oktober 1978 i mål 15/78, Société générale alsacienne de banque, REG 1978, s. 1971, punkt 5). Sålom har nämnts i punkt 31 i förevarande dom krävs vidare att de åtgärder som grundas på sådana skäl bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.
- 34 Sålom har anförts i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den finska lagstiftningen från lagstiftningen i fråga i domen i målet Schindler bland annat därför att den inte förbjuder användningen av penningautomater, utan förbehåller en offentligrättslig förening ensamrätten att bedriva spelverksamhet med dessa.
- 35 Domstolen fastställde emellertid i punkt 61 i domen i målet Schindler att de nationella myndigheterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönsrässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas inom det nationella territoriet i fråga om lotterier och andra spel med pengar. Det är nämligen deras sak att bedöma om det i förhållande till det eftersträrvade syftet finns anledning att helt eller delvis förbjuda verksamheter av detta slag eller endast begränsa dem och i detta syfte föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder.
- 36 Under dessa omständigheter kan endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte påverka bedömningen av om de bestämmelser som har antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa.

- 37 Att spelen i fråga inte är helt förbjudna är, i motsats till vad klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdad, inte tillräckligt för att visa att det faktiska syftet med den nationella lagstiftningen inte är att förverkliga de skäl med hänsyn till allmänintresset som den påstås eftersträva och som skall betraktas i sin helhet. Sådana syften kan också eftersträvas genom ett tillstånd för dessa spel, vilket har begränsats till en ensamrätt, med fördelen att avkastningen används för allmännyttiga ändamål och att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att det förebyggs att verksamheten används för bedrägerier och brott.
- 38 Detsamma gäller omständigheten att de olika anläggningar där penningautomaterna har placerats av den offentligrättsliga föreningen med tillstånd erhåller en del av avkastningen.
- 39 Vad gäller frågan huruvida det för att förverkliga dessa syften skulle vara att föredra att det, i stället för att bevilja den offentligrättsliga föreningen med tillstånd ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater, antogs bestämmelser enligt vilka de berörda aktörerna har att följa vissa regler, faller denna fråga inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, dock med förbehåll för att det alternativ som väljs inte förefaller oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvarde målet.
- 40 På denna punkt framgår det i synnerhet av penningautomatförordningen att PAF, som är den enda föreningen med rätt att till begagnande hålla spelautomater, är en offentligrättslig förening vars verksamhet utövas under statens överinseende och som, såsom har konstaterats i punkt 5 i förevarande dom, till staten skall betala den utdelbara nettoavkastningen av att penningautomater hålls till begagnande för allmänheten.
- 41 Även om det är riktigt att de belopp som staten på så sätt har uppburit för allmännyttiga ändamål även skulle kunna erhållas på andra sätt, såsom genom att beskatta den verksamhet som skulle bedrivas av olika aktörer som tillåts att utöva den på annat sätt än med ensamrätt, utgör den skyldighet som har ålagts den offentligrättsliga föreningen med tillstånd att inbetala avkastningen av att till

begagnade hålla penningautomater på grund av riskerna för brott och bedrägerier ett avgjort effektivare sätt att säkerställa en strikt begränsning av vinstsyftet med sådana verksamheter.

- 42 Under dessa omständigheter förefaller det inte som om bestämmelserna i den finska lagstiftningen om hållande till begagnande av penningautomater, genom att ge ensamrätt till en enda offentligrättslig förening med tillstånd, till den del de påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, är oproportionerliga med avseende på det syfte som eftersträvas genom dem.
- 43 Den hänskjutande domstolens fråga skall följaktligen besvaras så, att fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den finska lagstiftningen, enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på.

Rättegångskostnader

- 44 De kostnader som har förorsakats av den finska, den belgiska, den tyska, den spanska, den irländska, den luxemburgska, den nederländska, den österrikiska, den portugisiska, den svenska och den brittiska regeringen samt 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

— angående de frågor som genom beslut av den 21 mars 1997 har ställts av Vasa hovrätt — följande dom:

Fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för en sådan nationell lagstiftning som den finska lagstiftningen, enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 september 1999.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande