

DOMSTOLENS DOM
den 21 oktober 1999 *

I mål C-67/98,

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

Questore di Verona

och

Diego Zenatti,

angående tolkningen av bestämmelserna i EG-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward och R. Schintgen samt

* Rättegångsspråk: italienska.

domarna P.J.G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (referent), G. Hirsch, P. Jann och H. Ragnemalm,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Italiens regering, genom professorn U. Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- D. Zenatti, genom advokaten R. Torrisi Rigano, Catania, och advokaten A. Pascerini, Bologna,
- Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonominministeriet, och C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom N. Díaz Abad, abogado del Estado, i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom direktören L. I. Fernandes, rättstjänsten, avdelningen för frågor om Europeiska gemenskapen, utrikesministeriet, och juridiska rådgivaren M. L. Duarte, samma avdelning, och A. P. Barros, juridisk samordnare vid avdelningen för spelverksamhet, Santa Casa da Misericórdia, Lissabon, samtliga i egenskap av ombud,

- Finlands regering, genom ambassadören H. Rotkirch, chef för utrikesministeriets rättsavdelning, och juridiske rådgivaren T. Pynnä, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom departementsrådet E. Brattgård, Utrikesdepartementet, Rättssekretariatet för EU-frågor, i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom biträdande generaldirektören J. Bugge-Mahrt, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Patakia och L. Pignataro, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 10 mars 1999 av:

Italiens regering, företrädd av D. Del Gaizo, D. Zenatti, företrädd av advokaterna R. Torrisi Rigano och A. Pascerini, Belgiens regering, företrädd av advokaten P. Vlaemminck, Gent, Spaniens regering, företrädd av N. Díaz Abad, Frankrikes regering, företrädd av F. Million, chargé de mission, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, Portugals regering, företrädd av M. L. Duarte, Finlands regering, företrädd av H. Rotkirch och T. Pynnä, Sveriges regering, företrädd av departementsrådet A. Kruse, Utrikesdepartementet, Rättssekretariatet för EU-frågor, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av M. Patakia och L. Pignataro,

och efter att den 20 maj 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Consiglio di Stato har genom beslut av den 20 januari 1998, som inkom till domstolen den 13 mars samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av bestämmelserna i EG-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster för att få klarhet i om det är förenligt med dessa bestämmelser att i nationell lagstiftning, med vissa undantag, förbjuda vadhållningsverksamhet och att förbehålla vissa organ rätten att organisera tillåten vadhållning.

2 Frågan har uppkommit i en tvist mellan Questore di Verona (polisprefekten i Verona) och Diego Zenatti med anledning av att denne förbjudits att fortsätta bedriva sin verksamhet, bestående i att förmedla vad i Italien på uppdrag av ett i Förenade kungariket etablerat bolag som är specialiserat på vadhållning avseende sportevenemang.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 88 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931 om godkännande av den konsoliderade lagen om allmän säkerhet (*GURI* nr 146 av den 26 juni 1931, nedan kallat det kungliga dekretet) föreskrivs följande: "Tillstånd får inte ges för vadhållning, med undantag för vad på kapptävlingar, regattor, bollsporter och andra liknande tävlingar, om vadhållningen är en nödvändig förutsättning för att tävlingen skall kunna äga rum."

- 4 Av den italienska regeringens svar på domstolens fråga avseende tillämpningen av det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse framgår att vadhållning endast får avse resultatet av sportevenemang som kontrolleras av Comitato olimpico nazionale italiano (italienska olympiska kommittén, nedan kallad CONI) eller resultatet av hästkapplöpningar som organiseras genom Unione nazionale incremento razze equine (nationella förbundet för hästavel, nedan kallad UNIRE). Användningen av intäkterna från vad som tillfaller dessa båda organ är reglerad och skall bland annat göra det möjligt att gynna utvecklingen av sportverksamhet genom investeringar i sportanläggningar, i synnerhet i fattigare områden och i storstädernas förorter, och att stödja hästsporter och hästuppfödning. Med stöd av olika lagbestämmelser som antagits mellan år 1995 och år 1997 kan personer eller organ som erbjuder lämpliga garantier tillåtas att organisera och genomföra sådan vadhållning som förbehålls CONI och UNIRE efter anbudsinfordran och erläggande av tillämpliga avgifter.

- 5 I artikel 718 i den italienska strafflagen beivras genomförande eller organisation av hasardspel, och enligt artikel 4 i lag nr 401 av den 13 december 1989 (*GURI* nr 401 av den 18 december 1989) beivras olagligt deltagande i anordnande av spel eller vadhållning som förbehålls staten eller företag med tillstånd. Dessutom omfattas spel och vadhållning, som saknar tillstånd, av artikel 1933 i codice civile, enligt vilken spelskulder eller skulder som följer av vadslagning inte kan bli föremål för indrivningsåtgärder. Det är inte heller tillåtet, för så vitt fråga inte är om bedrägeri, att återkräva frivilligt erlagda belopp.

Twisten vid den nationella domstolen

- 6 Sedan den 29 mars 1997 bedriver Diego Zenatti förmedlingsverksamhet i Italien på uppdrag av det i London etablerade bolaget SSP Overseas Betting Ltd (nedan kallat Overseas), en auktoriserad bookmaker med särskild inriktning på vadhållning. Diego Zenattis roll består i att driva ett centrum för förmedling av uppgifter avseende vad på utländska sportevenemang till Overseas italienska

kunder. Han sänder, via telefax eller internet, formulär till London som kunderna fyllt i, tillsammans med kopior på banköverföringar, samt erhåller andra telefax från Overseas som han förmedlar till samma kunder.

7 Genom beslut av den 16 april 1997 ålade Questore di Verona Diego Zenatti att upphöra med sin verksamhet, eftersom verksamheten inte kunde erhålla tillstånd i enlighet med artikel 88 i det kungliga dekretet, vilken endast tillåter att vadhållning auktoriseras om den utgör ett nödvändigt villkor för att tävlingen skall kunna genomföras.

8 Diego Zenatti väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid Tribunale amministrativo regionale del Veneto och yrkade, som en säkerhetsåtgärd, uppskov med verkställigheten av beslutet i fråga. Genom beslut av den 9 juli 1997 förordnade Tribunale amministrativo, som en säkerhetsåtgärd, att det ifrågasatta beslutet inte fick verkställas.

9 Questore di Verona överklagade detta beslut till Consiglio di Stato.

10 Consiglio di Stato anser att det för att avgöra tvisten krävs en tolkning av bestämmelserna i fördraget, angående friheten att tillhandahålla tjänster. De principer som fastslogs i 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), enligt vilka sagda bestämmelser i fördraget inte utgör hinder för en lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen, mot bakgrund av de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål som ligger till grund för den, borde enligt Consiglio di Stato kunna tillämpas analogt på den italienska lagstiftningen om vadhållning.

11 Eftersom gemenskapens domstol emellertid inte har avgivit någon dom i fråga om lagstiftning av detta slag, anser sig Consiglio di Stato, vars beslut inte kan

överklagas, vara skyldig att i enlighet med artikel 177 i fördraget vända sig till EG-domstolen. Den har därför beslutat att vilandeförklara målet och att ställa domstolen följande tolkningsfråga:

”Utgör bestämmelserna i fördraget om tillhandahållande av tjänster hinder för en sådan reglering som den italienska lagstiftningen om vadhållning mot bakgrund av de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål som ligger till grund för den?”

Tolkningsfrågan

- 12 Den italienska regeringen och samtliga övriga regeringar som inkommit med yttranden, samt kommissionen, anser att domen i målet Schindler innehåller alla de uppgifter som är nödvändiga för att besvara frågan nekande.
- 13 Diego Zenatti anser däremot att vadhållning avseende sportevenemang inte kan likställas med sådan lotteriverksamhet som avsågs i domen i målet Schindler, bland annat för att vadslagning inte är hasardspel utan spel i vilka vadhållaren genom sin skicklighet skall gissa ett resultat. Han anser även att den hänskjutande domstolens hänvisningar till socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål inte räcker för att motivera den i målet vid den nationella domstolen aktuella lagstiftningen.
- 14 Domstolen erinrar i det avseendet om att den, i punkt 60 i domen i målet Schindler, underströk betydelsen av de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar. Medlemsstaterna tenderar allmänt att begränsa och till och med förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. Domstolen påpekade även att, 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 lotterier 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 enligt domstolen inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt berättigande, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter, såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur.

- 15 Såsom framgår av punkt 61 i samma dom, ansåg domstolen att dessa speciella omständigheter berättigar de nationella myndigheterna till 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.

- 16 Även om domen i målet Schindler avser anordnande av lotterier, gäller dessa överväganden även, vilket för övrigt framgår av ordalydelsen av punkt 60 i domen, övriga spel med penninginsatser som har jämförbara kännetecken.

- 17 Domstolen har förvisso i sin dom av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress (REG 1997, s. I-3689), vägrat att likställa vissa spel med sådana lotterier vars kännetecken prövades i domen i målet Schindler. Det rörde sig emellertid om pristävlingar i tidskrifter i form av korsord eller gåtor, som efter lottdragning gjorde det möjligt för vissa läsare som givit rätt svar att vinna priser. Som domstolen bland annat påpekade i punkt 23 i den domen, anordnas sådana spel i liten skala med små insatser, och de utgör inte någon oberoende ekonomisk verksamhet utan bara ett av många inslag i en tidskrifts redaktionella innehåll.

- 18 Även om den i förevarande mål aktuella vadhållningen avseende sportevenemang inte kan anses utgöra ett rent hasardspel, erbjuder den i likhet med sistnämnda spel en möjlighet till vinst i pengar mot en insats som gäller som betalning. Med beaktande av vilka betydande belopp som kan samlas in och de vinster som kan erbjudas vadhållarna, medför de samma risker för brott och bedrägerier och kan få samma skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället.
- 19 Under dessa omständigheter skall den vadhållning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen anses utgöra spel om pengar som kan jämföras med de lotterier som avsågs i domen i målet Schindler.
- 20 Förevarande mål skiljer sig emellertid från målet Schindler i åtminstone två avseenden.
- 21 För det första, även om det i lagstiftningen i de båda målen föreskrivs ett förbud, med vissa undantag, för de avsedda transaktionerna, har de inte samma räckvidd. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 24 i sitt förslag till avgörande, innebar den nationella lagstiftning som prövades i domen i målet Schindler ett totalförbud för spelen i fråga, det vill säga stora lotterier, medan den lagstiftning som nu är aktuell i målet vid den nationella domstolen inte utgör ett totalförbud för vadhållning, utan förbehåller vissa organ rätten att organisera vadhållning på vissa villkor.
- 22 För det andra, såsom har påpekats i vissa yttranden som inkommit till domstolen, skulle fördragets bestämmelser om etableringsfrihet kunna tillämpas i en situation som den i målet vid den nationella domstolen med hänsyn till arten av förhållandet mellan Diego Zenatti och Overseas, på vars uppdrag han agerar.

- 23 Vad sistnämnda aspekt beträffar, avser den hänskjutande domstolens fråga emellertid endast de båda bestämmelser som avser friheten att tillhandahålla tjänster, varför det saknas skäl att bedöma frågan om andra bestämmelser i fördraget eventuellt är tillämpliga.
- 24 Vad beträffar bestämmelserna i fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster, är de, som domstolen fastslog i domen i målet Schindler i fråga om anordnandet av lotterier, tillämpliga på verksamhet som består i att erbjuda möjligheten att mot ersättning delta i spel om pengar. Sådan verksamhet faller således inom tillämpningsområdet för artikel 59 i EG-fördraget (nu artikel 49 EG i ändrad lydelse), om åtminstone en av dem som tillhandahåller tjänsten är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten erbjuds.
- 25 I målet vid den nationella domstolen är de aktuella tjänsterna de som tillhandahålls av dem som organiserar vadhållningen och deras agenter, vilka låter vadhållare delta i ett spel om pengar som ger dem en chans till vinst. Dessa tjänster tillhandahålls vanligtvis mot ersättning, som utgörs av inbetalningen av det belopp som vadet omfattar, och är gränsöverskridande.
- 26 Varken parterna i målet vid den nationella domstolen eller de olika regeringar som inkommit med yttranden eller kommissionen har ifrågasatt att den italienska lagstiftningen, genom att förbjuda personer eller organ, som inte kan erhålla tillstånd, att bedriva vadhållningsverksamhet, är tillämplig utan åtskillnad på näringsidkare som skulle kunna vara intresserade av att bedriva en sådan verksamhet, oavsett om de är etablerade i Italien eller i en annan medlemsstat.
- 27 Genom att sådan lagstiftning direkt eller indirekt hindrar näringsidkare i andra medlemsstater från att själva bedriva vadhållningsverksamhet i Italien, utgör den ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

- 28 Således är det nödvändigt att undersöka om denna begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster kan godtas med hänsyn till de undantag som uttryckligen föreskrivs i fördraget eller motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset i enlighet med domstolens rättspraxis.
- 29 I detta avseende tillåter artiklarna 55 (nu artikel 45 EG) och 56 i EG-fördraget (nu artikel 46 EG i ändrad lydelse), vilka är tillämpliga på området med stöd av artikel 66 i EG-fördraget (nu artikel 55 EG), begränsningar som grundas på att verksamheten innefattar 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 av allmänintresse, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.
- 30 Enligt beslutet om hänskjutande och den italienska regeringens yttranden har den i målet vid den nationella domstolen aktuella lagstiftningen syften som liknar dem som låg till grund för den brittiska lagstiftningen om lotterier, såsom dessa angavs i domen i målet *Schindler*. Den italienska lagstiftningen avser nämligen att förhindra att dessa spel blir en inkomstkälla för enskilda, att undvika riskerna för brott och bedrägerier samt de skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället som kan följa av att de utgör ett incitament till utgifter och slutligen att endast tillåta dem i den mån som de kan ha ett socialt vällovt syfte genom att de möjliggör ett sportevenemang.
- 31 Såsom domstolen har uttalat i punkt 58 i domen i målet *Schindler* skall en helhetsbedömning göras av dessa syften. De rör skyddet för mottagarna av tjänsten och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har redan fastslagit att dessa syften kan utgöra tvingande skäl av samhällsintresse (se dom av den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, *Van Wesemael*, REG 1979, s. 35, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 4, s. 263, dom av den 4 december 1986 i mål 220/83, *kommissionen mot Frankrike*, REG 1986, s. 3663, punkt 20, samt dom av den

24 oktober 1978 i mål 15/78, Société générale alsacienne de banque, REG 1978, s. 1971, punkt 5). Såsom har påpekats i punkt 29 i förevarande dom krävs även att åtgärder som grundas på sådana skäl bidrar till att de avsedda syftena förverkligas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sagda syften.

32 Såsom har påpekats i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den italienska lagstiftningen om vadhållning från den lagstiftning som var aktuell i domen i målet Schindler genom att den inte innebär ett totalförbud för transaktionerna i fråga, utan förbehåller vissa organ rätten att organisera dem på vissa villkor.

33 Att avgöra omfattningen av det skydd som en medlemsstat önskar upprätthålla inom sitt territorium i fråga om lotterier och andra spel om pengar ingår i det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen i punkt 61 i domen i målet Schindler fastslog att de nationella myndigheterna har. Det är dessa myndigheters sak att inom ramen för det mål som eftersträvas bedöma om det är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda sådana aktiviteter eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder.

34 Under dessa omständigheter 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 skydds nivå som de är avsedda att garantera.

35 Som domstolen har påpekat i punkt 37 i sin dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä m.fl. (REG 1999, s. I-6067), i fråga om spelautomater, är omständigheten att vadhållningen i fråga inte är helt förbjuden inte tillräcklig för att visa att den nationella lagstiftningen i själva verket har ett annat syfte än att förverkliga de syften av allmänintresse som den påstås eftersträva och beträffande vilka en helhetsbedömning skall göras. Sådana syften kan också tillgodoses genom att dessa spel tillåts i begränsad omfattning, på så sätt att vissa organisationer ges särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter, vilket har de

fördelarna med sig att avkastningen kan användas för allmännyttiga ändamål, att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att risken för att verksamheten används för bedrägerier och brott minskar.

- 36 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande är en sådan begränsning tillåten endast om den, för det första, verkligen tjänar syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel endast utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs. Domstolen har nämligen i punkt 60 i domen i målet Schindler påpekat att även om det inte är utan betydelse att lotterier och andra spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter, kan ett sådant skäl inte i sig anses utgöra ett objektivt berättigande för inskränkningar i rätten att tillhandahålla tjänster.
- 37 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera om den nationella lagstiftningen, med hänsyn till dess konkreta tillämpning, verkligen tjänar sådana syften som gör att den skall anses befogad och huruvida de restriktioner som åläggs genom sagda lagstiftning står i proportion till dessa syften.
- 38 Med beaktande av det ovanstående blir svaret på tolkningsfrågan följande. EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för nationell lagstiftning i vilken rätten att bedriva vadhållningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, såsom fallet är med den italienska lagstiftningen, om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.

Rättegångskostnader

- 39 De kostnader som har förorsakats av den italienska, den belgiska, den tyska, den spanska, den franska, den portugisiska, den finska, den svenska och den norska 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 den fråga som genom beslut av den 20 januari 1998 har ställts av Consiglio di Stato — följande dom:

EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för nationell lagstiftning i vilken rätten att bedriva vadhallningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, såsom fallet är med den italienska lagstiftningen, om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Schintgen

Kapteyn

Puissochet

Hirsch

Jann

Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 oktober 1999.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande