

ARREST VAN HET HOF

21 september 1999 \*

In zaak C-124/97,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van Vaasan hovioikeus (Finland), in het aldaar aanhangig geding tussen

M. J. Läärä,

Cotswold Microsystems Ltd,

Oy Transatlantic Software Ltd,

en

Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä),

Suomen valtio,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het arrest van het Hof van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039), en van de artikelen 30, 36, 56, 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 30 EG, 46 EG en 49 EG) en 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG),

\* Procestaal: Fins.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: P. J. G. Kapteyn, president van de Vierde en de Zesde kamer, waarnemend voor de president, J.-P. Puissochet (rapporteur) en P. Jann, kamerpresidenten, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola  
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- M. J. Läärä en Oy Transatlantic Software Ltd, vertegenwoordigd door P. Kiviluoto, advocaat te Jyväskylä,
- Cotswold Microsystems Ltd, vertegenwoordigd door H. T. Klami, hoogleraar aan de universiteit van Helsinki,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, en P. Vlaemminck en L. Van Den Hende, advocaten te Gent,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en C.-D. Quassowski, Regierungs-direktor bij dat ministerie, als gemachtigden,

- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door L. Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, als gemachtigde,
  
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
  
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door F. Cede, ambassadeur bij het Bondsministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
  
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van de algemene directie gemeenschapsaangelegenheden van het Ministerie van Buitenlandse zaken, A. Cortesão Seiça Neves, lid van die dienst, en J. Ramos Alexandre, inspecteur-generaal kansspelen bij het Ministerie van Economische zaken, als gemachtigden,
  
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door E. Brattgård, departementsråd bij de dienst Buitenlandse handel van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,
  
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door M. Brealey, Barrister,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Caeiro, juridisch adviseur, en K. Leivo, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van M. J. Läärä en Oy Transatlantic Software Ltd, vertegenwoordigd door P. Kiviluoto; Cotswold Microsystems Ltd, vertegenwoordigd door H. T. Klami; de Finse regering, vertegenwoordigd door T. Pynnä; de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Vlaemminck en L. Van Den Hende; de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M. López-Monís Gallego, abogado del Estado, als gemachtigde; de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. Finlay, SC; de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door K. Manhaeve, advocaat te Luxemburg; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. A. Fierstra, assistent-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes en A. Cortesão Seica Neves; de Zweedse regering, vertegenwoordigd door L. Nordling, rättschef bij het juridisch secretariaat (EU) van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, bijgestaan door M. Brealey, en de Commissie, vertegenwoordigd door A. Caeiro en K. Leivo, ter terechtzitting van 30 juni 1998,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 maart 1999,

het navolgende

### Arrest

- 1 Bij beschikking van 21 maart 1997, bij het Hof ingekomen op 25 maart daaraanvolgend, heeft Vaasan hovioikeus (hof van beroep te Vaasa) krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) het Hof drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van het arrest van het Hof van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, Jurispr. blz. I-1039), en van de artikelen 30, 36, 56, 59 EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 28 EG, 30 EG, 46 EG en 49 EG) en 60 EG-Verdrag (thans artikel 50 EG), teneinde te kunnen beoordelen of met die bepalingen verenigbaar is een nationale wettelijke regeling waarbij aan een openbaar lichaam het uitsluitend recht wordt verleend in de betrokken lidstaat speelautomaten te exploiteren.

- 2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen, enerzijds, M. J. Läärä, de vennootschap naar Fins recht Oy Transatlantic Software Ltd (hierna: „TAS”) en de vennootschap naar Engels recht Cotswold Microsystems Ltd (hierna: „CMS”), appellanten in het hoofdgeding, en, anderzijds, de Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) (officier van justitie te Jyväskylä) en Suomen valtio (Finse Staat), over de exploitatie van speelautomaten in Finland.

### De nationale regeling

- 3 Ingevolge § 1, lid 1, van de arpajaislaki (1.9.1965/491) (wet van 1 september 1965 op de kansspelen, zoals luidend ten tijde van de feiten van het hoofdgeding; hierna: „arpajaislaki”) mogen kansspelen slechts worden georganiseerd met vergunning van de overheid en met het oog op het inzamelen van fondsen in het kader van weldadigheidsacties of voor andere, in de wet voorziene onbaatzuchtige doelen. Volgens § 1, lid 2, van de arpajaislaki worden als kansspelen in de zin van de wet onder meer beschouwd speelcasino's, gokautomaten of andere speeltoestellen of spelen waarbij de speler, tegen een inleg in geld, een prijs kan winnen bestaande in geld, in een goed of in een op geld waardeerbaar ander voordeel, dan wel in penningen die tegen geld, goederen of voordelen kunnen worden ingewisseld.
- 4 § 3 van de arpajaislaki bepaalt, dat de overheid aan een publiekrechtelijk lichaam vergunning kan verlenen tot het plaatsen, voor gebruik tegen betaling, van gokautomaten en andere speeltoestellen of tot het exploiteren van een casino, met het oog op het inzamelen van fondsen bestemd voor diverse, in die bepaling opgesomde doelen van algemeen belang. Voor eenzelfde periode kan slechts één vergunning worden afgegeven.
- 5 Ingevolge § 1, lid 3, van de raha-automaattiasetus (29.12.1967/676) (verordening nr. 676 van 29 december 1967 betreffende speelautomaten, zoals luidende ten tijde van de feiten) is die vergunning afgegeven aan de Raha-automaattiyhdistys (vereniging tot beheer van speelautomaten; hierna: „RAY”). Met het

oog op de verwezenlijking van haar doelstelling — het inzamelen van fondsen voor de in de in § 3 van de arpajaislaki genoemde doelen — heeft de RAY volgens § 6 van die verordening het recht, speelautomaten te plaatsen voor gebruik tegen betaling, en een casino te drijven, alsook gokautomaten en andere speeltoestellen te vervaardigen en te verkopen. In de §§ 29 en volgende van de verordening wordt omschreven, op welke wijze de netto-opbrengst van de activiteiten van de RAY, waarvan het bedrag in de staatsbegroting wordt opgenomen, aan het Ministerie van Sociale zaken en Volksgezondheid moet worden afgedragen teneinde te worden verdeeld tussen de lichamen en stichtingen die de eerderbedoelde doelen dienen.

- 6 Ingevolge § 6, lid 1, van de arpajaislaki wordt degene die zonder vergunning aan het vergunningsvereiste onderworpen kansspelen organiseert, gestraft met een geldboete of met gevangenisstraf van maximaal zes maanden. Volgens § 16 van titel 2 van de rikoslaki (13.05.1932/143) (Fins strafwetboek, in de redactie van wet nr. 143 van 13 mei 1932) kan voorts elk werktuig toebehorend aan de pleger van het misdrijf of aan zijn opdrachtgever, en dat tot het plegen van het misdrijf heeft gediend, of dat uitsluitend met dat doel is vervaardigd of verworven, verbeurd worden verklaard.

### Het hoofdgeding

- 7 Volgens de verwijzingsbeschikking heeft CMS met TAS, waarvan Läärä directeur is, een overeenkomst gesloten voor de exploitatie in Finland van zogenoemde AWP-speelautomaten van het type Golden Shot, waarbij de eigendom van de automaten bij CMS bleef. Bedoelde automaten bevatten draaiende schijven met de afbeeldingen van vruchten. Wanneer bij het tot stilstand komen van de schijven — vanzelf dan wel doordat de speler een hendel bedient — een „winnende” combinatie van afbeeldingen ontstaat, keert het apparaat een bedrag uit, dat tot 200 FIM kan oplopen (bij een inzet tussen 1 en 5 FIM).
- 8 Läärä werd als directeur van TAS gedagvaard voor Jyväskylän käräjäoikeus (gerecht van eerste aanleg te Jyväskylä) ter zake van het zonder vergunning in

Finland in bedrijf hebben van die apparaten. Ondersteund door de in het geding geroepen vennootschappen TAS en CMS bestreed hij het hem ten laste gelegde, met name stellende dat bij de Golden Shot-apparaten de kans om te winnen niet voornamelijk op het toeval berustte, maar ook en in aanzienlijke mate op de behendigheid van de speler, zodat de betrokken apparaten niet als kansspelen waren aan te merken. Bovendien was de Finse wettelijke regeling in strijd met de gemeenschapsvoorschriften inzake het vrije verkeer van goederen en diensten. De käräjäoikeus verwierp dit betoog, veroordeelde Läärä tot een geldboete en gelastte de verbeurdverklaring van de apparaten.

- 9 Belanghebbenden gingen in hoger beroep bij Vaasan hovioikeus, dat de behandeling van de zaak heeft geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Moet het arrest van het Hof van 24 maart 1994 in zaak C-275/92, Schindler, aldus worden uitgelegd, dat de daarin beslechte zaak moet worden geacht overeen te komen met de onderhavige (vgl. arrest van het Hof van 6 oktober 1982 in zaak 283/81, Cilfit en Lanificio di Gavardo) en dat de bepalingen van het EG-Verdrag in deze zaak op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd als in de eerstgenoemde?

Voor het geval dat de eerste vraag geheel of ten dele ontkennend wordt beantwoord, worden nog de volgende vragen gesteld:

- 2) Zijn de bepalingen van het EG-Verdrag inzake het vrije verkeer van goederen en diensten (artikelen 30, 59 en 60) ook van toepassing op speelautomaten als die welke thans in geding zijn?

- 3) Voor het geval dat de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

a) Staan de artikelen 30, 59 en/of 60 EG-Verdrag of enig ander artikel eraan in de weg, dat Finland het in bedrijf hebben van de betrokken speelautomaten beperkt door een alleenrecht toe te kennen aan de Raha-automaattiyhdistys, ofschoon die beperking gelijkelijk geldt voor binnenlandse en buitenlandse organisatoren van kansspelen?

b) Geldt voor die beperking een van de in de artikelen 36 en 56 of in een andere bepaling van het EG-Verdrag genoemde rechtvaardigingsgronden, gelet op de overwegingen uiteengezet in de wet op de kansspelen of de voorstukken daarvan of om andere redenen, en kan het voor het antwoord op de vraag van belang zijn, hoe groot de prijs is die met de speelautomaat kan worden gewonnen en of de kans op een prijs op toeval dan wel op behendigheid berust?"

10 Met deze drie vragen, die tezamen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen, of de artikelen 30, 59 en 60 van het Verdrag in het licht van het arrest Schindler aldus moeten worden uitgelegd, dat zij niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling zoals de Finse, waarbij aan een enkel openbaar lichaam een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, zulks gelet op de aan het algemeen belang ontleende gronden waarmee die regeling wordt gerechtvaardigd.

11 Läärä, TAS en CMS betogen, dat de exploitatie van speelautomaten, waarom het in het hoofdgeding gaat, niet in het minst vergelijkbaar is met het organiseren van grote loterijen, waarop het arrest Schindler betrekking heeft, met name wegens de bescheiden inleg en de bescheiden prijzen en het voornaamste doel van die speelautomaten, te weten het bieden van vermaak gebaseerd op de behendigheid van de speler. Het uitsluitend recht van de RAY is volgens hen onverenigbaar met de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen en diensten en inzake de mededinging, vooral omdat de doelstellingen van algemeen belang die als rechtvaardiging moeten dienen, niet werkelijk worden nagestreefd en ook verwezenlijkt kunnen worden door minder restrictieve maatregelen zoals een regeling met de noodzakelijke voorschriften voor de exploitanten.



- 12 De Finse, de Belgische, de Duitse, de Spaanse, de Ierse, de Luxemburgse, de Nederlandse, de Oostenrijkse, de Portugese en de Zweedse regering, alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn daarentegen van oordeel, dat de verdragsbepalingen zich niet verzetten tegen een wettelijke regeling als de Finse, waarbij een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, aangezien zij gerechtvaardigd wordt door overwegingen die overeenkomen met die welke het Hof in het arrest Schindler tot de zijne heeft gemaakt. In de ogen van genoemde regeringen zijn de in geding zijnde speelautomaten, die tegen betaling de mogelijkheid bieden een geldprijs te winnen, kansspelen die vergelijkbaar zijn met loterijen, ten aanzien waarvan het Hof heeft erkend, dat de lidstaten moeten beoordelen of, gelet op hun sociaal-culturele bijzonderheden, een beperking of zelfs een verbod noodzakelijk is ter bescherming van de maatschappelijke orde.
- 13 In punt 60 van het arrest Schindler heeft het Hof gewezen op de overwegingen van zedelijke, religieuze of culturele aard, die in alle lidstaten in verband met loterijen en andere kansspelen een rol spelen. De algemene tendens is kansspelen wettelijk te beperken of zelfs te verbieden, en te verhinderen dat zij als middel tot eigen bevoordeling dienen. Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien — ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn —, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.
- 14 In punt 61 van hetzelfde arrest overwoog het Hof voorts, dat wegens die bijzonderheden de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid dienen te beschikken om te bepalen, wat noodzakelijk is voor de bescherming van de spelers en, meer in het algemeen, rekening houdend met de sociale en culturele bijzonderheden van iedere lidstaat, voor de bescherming van de maatschappelijke orde, zowel met betrekking tot de organisatie van loterijen en de hoogte van de inleg als met betrekking tot de bestemming van de opbrengsten ervan. Het staat derhalve aan bedoelde autoriteiten, niet enkel om te beoordelen of het nood-

zakelijk is activiteiten op het gebied van loterijen te beperken, maar om deze eventueel ook te verbieden, met dien verstande dat deze beperkingen niet discriminerend mogen zijn.

- 15 Ook al heeft het arrest Schindler betrekking op het houden van loterijen, die overwegingen gelden evenzeer, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van punt 60 van dat arrest, voor andere kansspelen met vergelijkbare kenmerken.
- 16 In zijn arrest van 26 juni 1997, Familiapress (C-368/95, Jurispr. blz. I-3689), heeft het Hof evenwel bepaalde spelen niet op één lijn willen plaatsen met loterijen die de in het arrest Schindler besproken kenmerken vertonen. In dat geval ging het om prijsvragen in tijdschriften in de vorm van kruiswoordpuzzels of raadsels, waarbij enkele geldprijzen worden verloot onder de lezers die de juiste oplossing hebben ingezonden. In punt 23 van dat arrest overwoog het Hof met name, dat dergelijke op kleine schaal georganiseerde prijsvragen, waarbij weinig op het spel staat, geen zelfstandige economische activiteit vormen, maar enkel een onderdeel zijn van de redactionele inhoud van een tijdschrift.
- 17 In de onderhavige zaak daarentegen, zo blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens, gaat het om een kansspel: de in geding zijnde apparaten, voor het gebruik waarvan moet worden betaald, bieden uitzicht op een geldprijs. Dat de inleg en de prijzen, naar verzoekers in het hoofdgeding beklemtonen, relatief bescheiden zijn, belet niet dat, zoals de meeste van de in deze zaak tussengekomen regeringen hebben opgemerkt, de opbrengsten uit de exploitatie van die apparaten zeer groot kunnen zijn, met name door het grote aantal potentiële spelers en de neiging van de meesten hunner om wegens de korte duur en het repetitieve karakter van het spel een groot aantal malen opnieuw in te zetten.
- 18 Spelen bestaande in het gebruik tegen betaling van speelautomaten als waarom het in het hoofdgeding gaat, zijn mitsdien te beschouwen als kansspelen van gelijke aard als de in het arrest Schindler bedoelde loterijen.

- 19 Niettemin onderscheidt deze zaak zich in verscheidene opzichten van de zaak Schindler.
- 20 In de eerste plaats hadden de activiteiten op loterijgebied, waarom het in die zaak ging, geen betrekking op „goederen”, die als zodanig onder artikel 30 van het Verdrag vallen, maar waren zij te beschouwen als „dienstverrichtingen” in de zin van het EG-Verdrag (arrest Schindler, punten 24 en 25). Speelautomaten daarentegen zijn als zodanig goederen die onder artikel 30 van het Verdrag kunnen vallen.
- 21 In de tweede plaats was ingevolge de in de zaak Schindler toepasselijke nationale wettelijke regeling het organiseren van loterijen, behoudens in die regeling bepaalde uitzonderingen, op het grondgebied van de betrokken lidstaat verboden, terwijl de wettelijke regeling in de onderhavige zaak het gebruik van speelautomaten niet verbiedt; zij behoudt de exploitatie ervan slechts voor aan een publiekrechtelijk lichaam, dat in het bezit is van een desbetreffende overheidsvergunning (hierna: „vergunninghoudend lichaam”).
- 22 Ten slotte, gelijk in enkele van de bij het Hof ingediende opmerkingen is betoogd, zouden nog andere verdragsbepalingen — bijvoorbeeld die inzake het recht van vestiging of de mededingingsvoorschriften — van toepassing kunnen zijn op een wettelijke regeling als die waarom het in het hoofdgeding gaat.
- 23 Wat evenwel dit laatste punt betreft, spreekt de verwijzende rechter, na in zijn derde vraag de artikelen 30, 36, 59 en 60 van het Verdrag te hebben genoemd, eenvoudig over „enig ander artikel van het Verdrag”, zonder dat in de motivering of in het dispositief van zijn beschikking nader te preciseren. Het Hof kan daarom geen uitspraak doen over de vraag, of er, naast de bepalingen inzake het vrije goederenverkeer en de vrijheid van dienstverrichting, nog andere verdragsbepalingen zijn die zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als waarom het in het hoofdgeding gaat.

- 24 Wat nu, in de eerste plaats, de verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen aangaat, die kunnen, zoals in punt 20 van dit arrest is overwogen, van toepassing zijn op speelautomaten; dit zijn immers goederen die ingevoerd en uitgevoerd kunnen worden. Stellig zijn het ook apparaten die bestemd zijn om ter beschikking van het publiek te worden gesteld voor gebruik tegen betaling, doch zoals de advocaat-generaal in punt 19 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de enkele omstandigheid dat een ingevoerd goed voor het verrichten van een dienst is bestemd, onttrekt dat goed niet aan de regels inzake het vrije verkeer (zie, in die zin, arrest van 23 oktober 1997, Commissie/Italië, C-158/94, Jurispr. blz. I-5789, punten 15-20).
- 25 Daarbij moet erop worden gewezen, dat een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, het vrije verkeer van goederen kan belemmeren, in zoverre het vergunninghoudend lichaam wettelijk de enig mogelijke exploitant is van speelautomaten bestemd voor gebruik tegen betaling, en het gerechtigd is zelf dergelijke apparaten te vervaardigen.
- 26 Bij gebreke van voldoende nadere gegevens over de feitelijke consequenties van de betrokken wettelijke regeling voor de invoer van speelautomaten, kan het Hof zich echter in deze procedure niet uitspreken over de vraag, of artikel 30 van het Verdrag in de weg staat aan de toepassing van een dergelijke regeling.
- 27 Wat, in de tweede plaats, de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting betreft, deze zijn, naar het Hof in het arrest Schindler met betrekking tot het organiseren van loterijen heeft verklaard, van toepassing op een activiteit die de mogelijkheid biedt, tegen betaling aan een kansspel deel te nemen. Een dergelijke activiteit valt bijgevolg binnen het toepassingsgebied van artikel 59 van het Verdrag, wanneer ten minste één van de dienstverrichters gevestigd is in een andere lidstaat dan die waar de dienst wordt aangeboden.
- 28 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, houdt een nationale regeling inzake speelautomaten als de Finse, doordat zij de exploitatie van dergelijke apparaten verbiedt aan ieder ander dan het vergunninghoudend lichaam, geen

enkele discriminatie op grond van nationaliteit in en treft zij gelijkelijk zowel in Finland als in een andere lidstaat gevestigde ondernemers die mogelijkwijs in een dergelijke activiteit geïnteresseerd zijn.

- 29 In zoverre echter een dergelijke regeling ondernemers uit andere lidstaten al dan niet rechtstreeks belet zelf speelautomaten ter beschikking van het publiek te stellen voor gebruik tegen betaling, vormt zij een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting.
- 30 Daarom moet worden onderzocht, of deze aantasting van de vrijheid van dienstverrichting toelaatbaar is op grond van de uitdrukkelijk in het Verdrag geregelde afwijkingen dan wel, in de zin van de rechtspraak van het Hof, gerechtvaardigd kan zijn om dwingende redenen van algemeen belang.
- 31 De artikelen 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG) en 56 van het Verdrag, die ingevolge artikel 66 EG-Verdrag (thans artikel 55 EG) in casu van toepassing zijn, laten beperkingen toe die hun grond vinden in het — eventueel slechts incidenteel — deel hebben aan de uitoefening van openbaar gezag, of in redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid. Volgens de rechtspraak van het Hof (zie, in die zin, arrest van 25 juli 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Jurispr. blz. I-4007, punten 13-15) kunnen voorts belemmeringen van de vrijheid van dienstverrichting, die voortvloeien uit op eenieder toepasselijke nationale maatregelen, slechts worden geaccepteerd indien die maatregelen hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om het ermee beoogde doel te bereiken, en niet verder gaan dan wat daartoe noodzakelijk is.
- 32 Naar wat in de verwijzingsbeschikking en in de opmerkingen van de Finse regering wordt verklaard, wordt met de in geding zijnde wettelijke regeling beoogd het exploiteren van de goklust van de mens aan banden te leggen, de aan die activiteiten verbonden risico's van bedrog en andere criminele handelingen te vermijden, en die activiteiten slechts toe te staan voor zover ermee wordt beoogd, fondsen te werven voor caritatieve instellingen of ter ondersteuning van andere doelen van algemeen nut.

- 33 Gelijk het Hof in het arrest Schindler (punt 58) overwoog, moeten deze overwegingen in hun onderlinge samenhang worden beschouwd. Zij houden verband met de bescherming van degenen te wier behoefte de dienst wordt verricht, meer in het algemeen van de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde, doelstellingen die, zoals het Hof reeds oordeelde, als dwingende redenen van algemeen belang zijn te beschouwen (zie arresten van 18 januari 1979, Van Wesemael e.a., 110/78 en 111/78, Jurispr. blz. 35, punt 28; 4 december 1986, Commissie/Frankrijk, 220/83, Jurispr. blz. 3663, punt 20, en 24 oktober 1978, Société générale alsacienne de banque, 15/78, Jurispr. blz. 1971, punt 5). Zoals in punt 31 van dit arrest is gezegd, moeten op dergelijke overwegingen gebaseerde maatregelen tevens geschikt zijn om de ermee beoogde doelen te bereiken, en mogen zij niet verder gaan dan wat daartoe noodzakelijk is.
- 34 Zoals opgemerkt in punt 21 van dit arrest, onderscheidt de Finse wettelijke regeling zich van die waarom het in het arrest Schindler ging, met name doordat zij het gebruik van speelautomaten niet verbiedt, doch de exploitatie ervan voorbehoudt aan een openbaar lichaam, dat een vergunning daarvoor bezit.
- 35 Het bepalen van de omvang van de bescherming die een lidstaat op het gebied van loterijen en andere kansspelen beoogt te bieden, valt onder de beoordelingsvrijheid die het Hof in punt 61 van het arrest Schindler aan de nationale autoriteiten heeft toegekend. Deze autoriteiten dienen immers te beoordelen, of het in verband met het nagestreefde doel noodzakelijk is, activiteiten van die aard geheel of gedeeltelijk te verbieden, dan wel ze slechts te beperken en met het oog daarop meer of minder strenge controlemaatregelen te treffen.
- 36 De enkele omstandigheid dat de ene lidstaat voor een ander stelsel van bescherming heeft gekozen dan een andere lidstaat, kan niet van invloed zijn op het oordeel over de noodzaak en de evenredigheid van de ter zake getroffen regelingen. Deze dienen enkel te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen.

- 37 Anders dan verzoekers in het hoofdgeding betogen, volstaat het feit dat de in geding zijnde speelautomaten niet volstrekt verboden zijn, niet als bewijs, dat de nationale wettelijke regeling niet echt de doelstellingen van algemeen belang beoogt te verwezenlijken die zij pretendeert na te streven en die in hun onderlinge samenhang moeten worden beschouwd. Immers, een beperkte vergunning voor die kansspelen in het kader van een uitsluitend recht, die het voordeel heeft dat de goklust en de exploitatie ervan in een beheersbare bedding wordt geleid, dat de risico's van exploitatie met bedrieglijk en crimineel oogmerk worden vermeden, en dat de opbrengst voor doelen van algemeen nut wordt gebruikt, dient eveneens de verwezenlijking van die doelstellingen.
- 38 Dit geldt ook voor de omstandigheid, dat de diverse bedrijven en instellingen waar het vergunninghoudend lichaam speelautomaten heeft geplaatst, een deel van de opbrengst van die toestellen ontvangen.
- 39 Of die doelstellingen gemakkelijker zouden kunnen worden verwezenlijkt door middel van een regeling die de noodzakelijke voorschriften voor geïnteresseerde ondernemers bevat, in plaats van door toekenning van een uitsluitend exploitatierecht aan het vergunninghoudend lichaam, is een vraag die binnen de beoordelingsvrijheid van de lidstaten valt, met dien verstande dat de keuze die zij maken, niet onevenredig mag zijn met het beoogde doel.
- 40 Dienaangaande blijkt uit de speelautomatenverordening, dat de RAY, het enige lichaam dat een exploitatievergunning voor die apparaten heeft, een publiekrechtelijke vereniging is, wier werkzaamheid door de staat wordt gecontroleerd en die, zoals vermeld in punt 5 van dit arrest, de te verdelen netto- opbrengst van de exploitatie van de speelautomaten aan de staat moet afdragen.
- 41 De bedragen die de staat aldus ten behoeve van doelen van algemeen nut ontvangt, zouden weliswaar ook langs andere weg kunnen worden verkregen, bijvoorbeeld door belastingheffing bij de verschillende ondernemers die de betrokken werkzaamheden in een niet-exclusief stelsel zouden mogen uitoefenen, doch de aan het vergunninghoudend lichaam opgelegde verplichting de opbrengst

van haar bedrijf af te dragen, is stellig een doeltreffender middel om, met het oog op de risico's van bedrog en andere criminele handelingen, strikte grenzen te stellen aan de uit die werkzaamheden voortvloeiende winsten.

- 42 Waar de Finse wettelijke regeling inzake de exploitatie van speelautomaten aan een enkel openbaar lichaam exclusieve rechten toekent en in zoverre de vrijheid van dienstverrichting beperkt, lijkt dit derhalve niet onevenredig met de door de regeling nagestreefde doelstellingen.
- 43 Mitsdien moet op de vraag van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat de bepalingen van het Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting niet in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling zoals de Finse, waarbij aan een enkel openbaar lichaam een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, zulks gelet op de doelstellingen van algemeen belang waarmee die regeling wordt gerechtvaardigd.

## Kosten

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



HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door Vaasan hovioikeus bij beschikking van 21 maart 1997 gestelde vragen, verklaart voor recht:

De bepalingen van het EG-Verdrag inzake de vrijheid van dienstverrichting staan niet in de weg aan een nationale wettelijke regeling zoals de Finse, waarbij aan één enkel openbaar lichaam een uitsluitend recht tot exploitatie van speelautomaten wordt toegekend, zulks gelet op de doelstellingen van algemeen belang waarmee die regeling wordt gerechtvaardigd.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 september 1999.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias