DOMSTOLENS DOM

24. marts 1994 *

I sag C-275/92,

angående en anmodning, som High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Her Majesty's Customs and Excise

mod

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 30, 36, 56 og 59,

* Processprog: engelsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (refererende dommer), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Gerhart og Jörg Schindler ved Barrister Mark Brealey

— den belgiske regering ved directeur d'administration Jan Devadder, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og advokat Ph. Vlaemminck, Gent

— den danske regering ved juridisk konsulent Jørgen Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den tyske regering ved Ministerialrat Ernst Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget

— den hellenske regering ved assisterende juridisk konsulent Vassileios Kontolaimos og fuldmægtig Ioannis Chalkias, Den Hellenske Stats Juridiske Råd, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved director general de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og abogado del Estado Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, som befuldmægtigede

— den franske regering ved sous-directeur à la direction des affaires juridiques Philippe Pouzoulet, Udenrigsministeriet, og secrétaire des Affaires étrangères Hélène Duchène, som befuldmægtigede

— den luxembourgske regering ved Premier Conseiller du gouvernement Charles Elsen, som befuldmægtiget, bistået af advokat René Diederich, Luxembourg

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den britiske regering ved Sue Cochrane, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister David Pannick, QC, England og Wales

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Richard Wainwright og Arnold Ridout, der er udstationeret som britisk national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at de sagsøgte, den belgiske regering, den tyske regering, den hellenske regering, den spanske regering, den franske regering, den irske regering ved Senior Counsel Mary Finlay, som befuldmægtiget, den luxembourgske regering, den

nederlandske regering ved assisterende juridisch adviseur J. W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, den portugisiske regering ved director do Serviço Jurídico da Direcçao-Geral das Comunidades Europeias Luis Fernandes, Udenrigsministeriet, og professor Rogério Leitão, Instituttet for Europæiske Studier, Lusíadas Universitet, som befuldmægtigede, regeringen for Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, som befuldmægtiget, og Barrister Stephen Richards samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. september 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. april 1992, indgået til Domstolen den 18. juni s.å., har High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) i henhold til EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen seks præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30, 36, 56 og 59 med henblik på en afgørelse af, om en national lovgivning, der forbyder visse lotterier på en medlemsstats territorium, er forenelig med disse bestemmelser.

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag anlagt af Commissioners of Customs and Excise (herefter benævnt »toldvæsenet«) mod Gerhart og Jörg Schindler vedrørende forsendelse til privatpersoner i Det Forenede Kongerige af reklamer for og bestillingsblanketter til et lotteri, der var arrangeret i Forbundsrepublikken Tyskland.

3 Gerhart og Jörg Schindler udøver selvstændig virksomhed som kollektører for »Süddeutsche Klassenlotterie« (herefter benævnt »SKL«), som er en offentlig institution, der arrangerer lotteri i serier på vegne af fire tyske delstater. Deres virksomhed består i at markedsføre SKL's lotterier og herunder at sælge lodsedler dertil.

4 Gerhart og Jörg Schindler sendte i denne forbindelse breve til privatpersoner i Det Forenede Kongerige fra Nederlandene. Hvert brev indeholdt en skrivelse, der opfordrede adressaten til at deltage i det 87. lotteri i SKL, tilmeldingsblanketter til lotteriet samt en adresseret svarkuvert.

5 Disse breve blev standset og beslaglagt af toldvæsenet ved Dover Postal Depot med den begrundelse, at de var indført i strid med section 1 (ii) i Revenue Act 1898 (toldloven af 1898, herefter benævnt »1898-loven«) sammenholdt med section 2 i Lotteries and Amusements Act 1976 (lov af 1976 om lotterier og forlystelser, herefter benævnt »1976-loven«), som disse var affattet før National Lottery etc. Act 1993 (lov af 1993 om landsdækkende og andre lotterier).

6 Section 1 i 1898-loven bestemte i den dagældende affattelse:

»Indførsel af følgende artikler er forbudt:

i) ...

ii) Enhver reklame for eller anden meddelelse om trækning eller kommende trækning i et lotteri, som efter Commissioners of Customs and Excise's opfattelse er indført for i strid med lovgivningen om lotterier at blive offentliggjort i Det Forenede Kongerige.«

7 I henhold til section 1 i 1976-loven er alle lotterier ulovlige, som ikke i henhold til den britiske lovgivning om spil (jf. særlig Gaming Act 1968, lov om spil) er spil, dvs. en udlodning af gevinster i form af ting eller penge, der sker på grundlag af tilfældighed eller held, og som er baseret på deltagernes indsats af penge. Loven undtager dog fra forbuddet visse former for lotterier, der i alt væsentligt er små lotterier, der arrangeres til støtte for almennyttige formål.

8 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at det 87. lotteri i SKL var forbudt i henhold til disse bestemmelser.

9 1976-lovens section 2 bestemte i den dagældende affattelse:

»... enhver, som i forbindelse med et lotteri, der afholdes eller skal afholdes enten i Storbritannien eller andetsteds,

...

d) bringer eller opfordrer en anden til at sende lodsedler til eller reklame for et lotteri ind i Storbritannien med henblik på salg eller distribution

eller

e) ud af Storbritannien sender eller forsøger at sende penge eller andre værdigenstande modtaget for salg eller levering af lodsedler eller andele i et lotteri, eller dokumenter, der bevidner salget eller leveringen deraf eller angiver navnet på indehaveren,

eller

g) bevæger eller forsøger at bevæge en person til at udføre en af de ovennævnte handlinger,

ifalder straf.«

10 I sagen anlagt af toldvæsenet ved High Court of Justice til stadfæstelse af beslaglæggelsen af brevene gjorde Gerhart og Jörg Schindler som sagsøgte gældende, at bestemmelserne i 1898-lovens section 1 (ii), og 1976-lovens section 2 er uforenelige med bestemmelserne i EØF-traktatens artikel 30 eller, subsidiært, med bestemmelserne i traktatens artikel 59, fordi de forbyder indførsel til en medlemsstat af lodsedler og bestillingsblanketter til samt skrivelser vedrørende et lotteri, der afholdes lovligt i en anden medlemsstat.

11 Toldvæsenet anførte heroverfor, at lodsedler og reklamemateriale for et lotteri ikke er »varer« i traktatens forstand, og at hverken traktatens artikel 30 eller artikel 59 finder anvendelse på indførselsforbuddet i britisk lovgivning, idet lovgivningen vedrørte alle større lotterier uanset deres hjemsted, og forbuddet under alle omstændigheder fra den britiske regerings side er begrundet i hensynet til at begrænse lotterier af socialpolitiske grunde og ønsket om at forebygge bedrageri.

12 Da High Court of Justice fandt, at sagens afgørelse afhang af fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser, udsatte den sagen og forelagde Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Er lodsedler til eller reklame for et lotteri, som lovligt afholdes i en anden medlemsstat, varer i henhold til Rom-traktatens artikel 30?

2. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, finder artikel 30 da anvendelse på Det Forenede Kongeriges forbud mod indførsel af lodsedler til eller reklamer for større lotterier, når restriktionerne i Det Forenede Kongeriges lovgivning vedrørende afholdelse i dette land af sådanne lotterier gælder uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og uanset, om lotteriet arrangeres uden for eller i Det Forenede Kongerige?

3. Såfremt dette besvares bekræftende, udgør da i dette tilfælde Det Forenede Kongeriges ønske om at begrænse lotterier ud fra socialpolitiske hensyn og at forebygge bedrageri lovlige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sædelighed, som kan begrunde de anfægtede restriktioner i medfør af artikel 36 eller på andet grundlag?

4. Udgør levering af lotterisedler til eller forsendelse af reklamer for et lotteri, som afholdes lovligt i en anden medlemsstat, udveksling af tjenesteydelser efter betydningen i Rom-traktatens artikel 59?

5. Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, finder artikel 59 da anvendelse på Det Forenede Kongeriges forbud mod indførsel af lodsedler til eller reklame for større lotterier, når restriktionerne i Det Forenede Kongeriges lovgivning vedrørende afholdelse i dette land af sådanne lotterier gælder uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og uanset, om lotteriet arrangeres uden for eller i Det Forenede Kongerige?

6. Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, udgør da i dette tilfælde Det Forenede Kongeriges ønske om at begrænse lotterier ud fra

socialpolitiske hensyn og at forebygge bedrageri lovlige hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sædelighed, som kan begrunde de anfægtede restriktioner i medfør af artikel 56, jf. artikel 66, eller på andet grundlag?«

13 Den nationale domstol ønsker under hensyntagen til de argumenter, parterne i hovedsagen har fremført for den, og som det fremgår af forelæggelseskendelsens grunde, fastslået, om traktatens artikel 30 og 59 er til hinder for, at lovgivningen i en medlemsstat, som det er tilfældet i den britiske, uden undtagelse forbyder lotterier på medlemsstatens eget territorium og følgelig også indførslen af materiale, som gør det muligt for indbyggerne på statens område at deltage i udenlandske lotterier.

14 Den nationale domstol ønsker med det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål en afgørelse af, om indførsel af reklamer for og lodsedler til et lotteri til en medlemsstat med henblik på at få indbyggerne i denne stat til at deltage i et lotteri, som arrangeres i en anden medlemsstat, udgør indførsel af varer — og derved hører ind under traktatens artikel 30 — eller om denne virksomhed sker i forbindelse med tjenesteydelser og derfor omfattes af anvendelsesområdet for traktatens artikel 59.

15 På denne baggrund skal de to spørgsmål besvares samlet.

Første og fjerde spørgsmål

16 Med hensyn til spørgsmålet om anvendeligheden af traktatens artikel 30 og 59 hævder én gruppe regeringer, bestående af den belgiske, tyske, irske, luxembourgske og portugisiske regering, at det at arrangere lotterier ikke er »økonomisk virksomhed« i traktatens forstand. De gør gældende, at lotterier traditionelt er forbudt

i medlemsstaterne eller drives udelukkende til finansiering af almennyttige formål enten direkte af offentlige myndigheder eller under deres tilsyn. De har anført, at lotterier er uden ethvert økonomisk formål, idet de bygger på tilfældet. De har endelig anført, at lotterier ikke er af erhvervsmæssig art, men derimod er leg eller underholdning. Den belgiske og den luxembourgske regering har endvidere anført, at det fremgår af Rådets direktiv 75/368/EØF af 16. juni 1975 om foranstaltninger, der tilsigter at fremme den effektive udøvelse af etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser inden for forskellige former for virksomhed (ex hovedgrupperne 01 til 85 CITI), herunder navnlig overgangsforanstaltninger for nævnte former for virksomhed (EFT L 167, s. 22), at lotterier falder uden for traktatens anvendelsesområde, bortset fra sådanne der arrangeres af private med gevinst for øje.

17 En anden gruppe regeringer, bestående af den spanske og franske regering samt Det Forenede Kongeriges regering, finder ligesom Kommissionen, at det at arrangere lotterier er en virksomhed vedrørende »tjenesteydelser«, som omhandlet i traktatens artikel 60. De gør gældende, at en sådan virksomhed vedrører ydelser, der for det første normalt udføres mod betaling og leveres til arrangøren af lotteriet eller til deltagerne i lotteriet, og som for det andet ikke henhører under reglerne om de frie varebevægelser.

18 Endelig er de sagsøgte i hovedsagen af den opfattelse, at den virksomhed, de udøver, henhører under anvendelsesområdet for traktatens artikel 30. De har anført, at reklame for og materiale vedrørende en kommende eller foretagen trækning i et lotteri, er »varer« i traktatens forstand. Ifølge den definition, Domstolen har givet heraf i dom af 11. juli 1985 (forenede sager 60/84 og 61/84, Cinéthèque, Sml. s. 2605), vil dette sige fysiske genstande, som er resultat af en fremstilling.

19 For så vidt som nogle regeringer har anført, at lotterier ikke er »økonomisk virksomhed« i traktatens forstand, skal det bemærkes, at indførsel af varer eller levering af tjenesteydelser mod vederlag (jf. vedrørende sidstnævnte punkt dom af

14.7.1976, sag 13/76, Doña, Sml. s. 1333, præmis 12, og dom af 5.10.1988, sag 196/87, Steymann, Sml. s. 6159, præmis 10) skal betragtes som »økonomisk virksomhed« i traktatens forstand.

20 Det skal herefter blot undersøges, hvilken af de to artikler i traktaten, der er anført i forelæggelseskendelsen, der finder anvendelse på lotterier.

21 Den nationale domstol har spurgt, om lotterier ikke, i hvert fald i et vist omfang falder ind under traktatens artikel 30, for så vidt som de indebærer masseforsendelse og -distribution, i nærværende sag fra en anden medlemsstat, af fysiske genstande som breve, reklamebrochurer eller lodsedler.

22 Den virksomhed, der udøves af de sagsøgte i hovedsagen, synes ganske vist at begrænse sig til forsendelse af reklamemateriale og bestillingsblanketter, eventuelt også lodsedler, på vegne af en lotteriarrangør, SKL, men disse aktiviteter er blot praktiske foranstaltninger som led i det at arrangere og drive et lotteri, og de kan ikke i forhold til traktaten betragtes uafhængigt af det lotteri, de vedrører. Indførsel og distribution af genstande er ikke et mål i sig selv, men skal alene gøre det muligt for indbyggerne i de medlemsstater, hvor genstandene indføres og distribueres, at deltage i lotteriet.

23 Det forhold, som Schindler har henvist til, at kollektører for SKL sender fysiske genstande til Storbritannien for at reklamere for og sælge lotteriet, og at fysiske genstande, som er resultat af en fremstilling, er varer ifølge Domstolens praksis, er ikke tilstrækkeligt til, at deres virksomhed blot kan siges at være udførsel eller indførsel.

24 Lotterivirksomhed er derfor ikke en virksomhed, der står i forbindelse med »varer«, og som sådan omfattet af traktatens artikel 30.

25 Virksomheden må derimod betragtes som en virksomhed vedrørende »tjenesteydelser« i traktatens forstand.

26 I henhold til traktatens artikel 60, stk. 1, betragtes

»som tjenesteydelser i denne traktats forstand (...) de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer«.

27 De pågældende ydelser består i, at arrangøren af lotteriet giver køberne af lodsedler adgang til at deltage i et hasardspil, hvorved køberne får en chance for at opnå en gevinst, og i den forbindelse forestår indsamling af indsatserne, arrangering af lodtrækningen samt beregning og udbetaling af præmier eller gevinster.

28 Disse ydelser udføres normalt mod en betaling, der består i lodsedlens pris.

29 De pågældende ydelser er grænseoverskridende, når de som i det foreliggende tilfælde tilbydes i en anden medlemsstat end den, hvor lotteriarrangøren har hjemsted.

30 Endelig omfattes lotterier hverken af traktatens regler vedrørende den frie bevægelighed for varer — således som det allerede er anført ovenfor i præmis 24 — eller af reglerne vedrørende den frie bevægelighed for personer, der kun omfatter personers bevægelser, eller af reglerne vedrørende den frie bevægelighed for kapital, der kun omhandler kapitalbevægelser, men ikke alle kapitaloverførsler, der er nødvendige som led i erhvervsudøvelse (jf. dom af 23.11.1978, sag 7/78, Thompson m.fl., Sml. s. 2247).

31 Ganske vist er — som det er anført af nogle medlemsstater — lotterier genstand for særlig intensiv regulering og streng kontrol fra de offentlige myndigheders side i Fællesskabets medlemsstater. Alligevel er lotterier ikke dermed fuldstændig forbudt i disse stater. Tværtimod er de almindeligt udbredt. Særlig bemærkes, at selv om lotterier som hovedregel er forbudt i Storbritannien, er små lotterier, der er arrangeret for at støtte almennyttige formål, samt siden vedtagelsen af loven herom i 1993 også det nationale lotteri, tilladt i denne medlemsstat.

32 På denne baggrund kan lotterier ikke betragtes som en virksomhed, der på grund af sin skadelige karakter er forbudt i alle medlemsstater, og som i fællesskabsretlig henseende kan sammenlignes med handel med ulovlige produkter (jf. vedr. narkotika dom af 28.2.1984, sag 294/82, Einberger, Sml. s. 1177), selv om aftaler om spil — som anført af den belgiske og luxembourgske regering — efter loven kan betragtes som nulliteter i visse medlemsstater. Selv om den moralske berettigelse af lotterier i det mindste kan diskuteres, er det ikke Domstolens opgave at sætte sin vurdering i stedet for lovgivers vurdering i de medlemsstater, hvor denne virksomhed kan udøves lovligt (jf. dom af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 20).

33 Nogle regeringer har fremhævet den uberegnelige karakter af indtjening fra lotteri. Et lotteri indebærer imidlertid sædvanligvis, at deltageren betaler et pengebeløb i

forhåbning om en modydelse i form af en lotterigevinst eller en præmie. Den usikkerhed, der er forbundet med modydelsen, forhindrer ikke, at handelen er af erhvervsmæssig art.

34 Det er endvidere rigtigt, at et lotteri ligesom amatørsport kan være en form for underholdning for de spillere, der deltager. Dette præg af leg hindrer dog ikke, at lotterier har karakter af tjenesteydelser. Ikke alene giver de spillerne — om ikke altid gevinst — så dog i det mindste forhåbning om gevinst, men de giver tillige arrangøren en indtægt. Når lotterier arrangeres af privatpersoner eller det offentlige, er det da også for at opnå en indtjening, eftersom det samlede beløb af deltagernes indsatser i al almindelighed ikke uddeles igen som lotterigevinster eller præmier.

35 Selv om loven i adskillige medlemsstater fastsætter, at udbyttet fra et lotteri kun kan anvendes til bestemte formål, særlig af almennyttig karakter, eller endog, at det skal indgå i statsbudgettet, ændrer disse regler om anvendelsen af indtægterne ikke den pågældende virksomheds art og fratager den ikke dens økonomiske karakter.

36 Endelig har det ovennævnte direktiv 75/368 ved fra sit anvendelsesområde at udelukke andre lotterier end dem, der arrangeres af private med indtjening for øje, ikke derved frakendt dem deres karakter af »tjenesteydelser«. Dette direktiv tilsigter alene i en overgangsperiode at fremme andre medlemsstaters statsborgeres udøvelse af forskellige former for virksomhed, som er nærmere fastsat i direktivet, og som ikke udgør lønarbejde. Det har således hverken til formål eller som virkning — hvilket der i øvrigt ikke ville være hjemmel til — at udelukke lotterier fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 59 og 60.

37 Det første og det fjerde præjudicielle spørgsmål skal følgelig besvares således, at indførsel af reklamer for og lodsedler til et lotteri til en medlemsstat med det formål at få indbyggerne i denne medlemsstat til at deltage i et lotteri, der arran-

geres i en anden medlemsstat, har tilknytning til en virksomhed med »tjenesteydelser«, som omhandlet i traktatens artikel 60, og er følgelig omfattet af traktatens artikel 59.

Andet og tredje spørgsmål

38 Det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål er efter deres egen ordlyd kun forelagt i tilfælde af, at traktatens artikel 30 finder anvendelse på den i hovedsagen omtvistede virksomhed. Da dette ikke er tilfældet, er det ufornødent at besvare disse spørgsmål.

Femte spørgsmål

39 Med det femte spørgsmål har den nationale domstol spurgt, om en national lovgivning, der — som den britiske lovgivning om lotterier — med nærmere fastsatte undtagelser forbyder afholdelse af lotterier på medlemsstatens territorium, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

40 Kommissionen og de sagsøgte i hovedsagen har gjort gældende, at en sådan lovgivning, der i realiteten er diskriminerende, under alle omstændigheder udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

41 Den spanske, franske og hellenske regering samt Det Forenede Kongeriges regering anerkender, at en sådan lovgivning kan udgøre en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, selv om den finder anvendelse uden forskelsbehandling.

42 Den belgiske og luxembourgske regering har anført, at en lovgivning som den britiske ikke udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, fordi den finder anvendelse uden forskel.

43 Ifølge Domstolens praksis (jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 12) kan en national lovgivning — også selv om den anvendes uden forskelsbehandling — rammes af forbuddet i traktatens artikel 59, når den kan være til hinder for eller på anden måde genere den virksomhed, der udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor han lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser.

44 Det er tilstrækkeligt at fastslå, at dette er tilfældet for national lovgivning, der som den britiske lovgivning om lotterier fuldstændigt forhindrer arrangører af lotterier i andre medlemsstater i at markedsføre deres lotterier og sælge lodsedler — direkte eller gennem uafhængige kollektører — i den medlemsstat, der har gennemført denne lovgivning.

45 Det femte præjudicielle spørgsmål skal følgelig besvares således, at en national lovgivning, der — som den britiske lovgivning om lotterier — med nærmere fastsatte undtagelser forbyder lotterier på medlemsstatens territorium, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

Sjette spørgsmål

46 Med det sjette spørgsmål har den nationale domstol spurgt, om traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser er til hinder for en lovgivning som den britiske lovgivning om lotterier, i betragtning af de socialpolitiske hensyn og det hensyn til at forebygge bedrageri, der begrunder den.

47 Indledningsvis skal det fastslås, at en lovgivning som den britiske — som det også er anført af den nationale domstol — ikke indebærer nogen forskelsbehandling begrundet i nationalitet og følgelig må antages at finde anvendelse uden forskel.

48 Det er da også ubestridt, at et forbud som det, der er indeholdt i den britiske lovgivning, som omfatter store lotterier og i særdeleshed reklame for og salg af lodsedler til sådanne lotterier, finder anvendelse, uanset hvilken nationalitet arrangøren af lotteriet eller dennes kollektører har, og uanset i hvilken eller hvilke medlemsstater arrangøren eller dennes kollektører har hjemsted. Det indebærer således ikke nogen forskelsbehandling på grundlag af de pågældende erhvervsdrivendes nationalitet eller på grundlag af den medlemsstat, de har hjemsted i.

49 Kommissionen og de sagsøgte i hovedsagen har imidlertid anført, at en lovgivning som den britiske lovgivning om lotterier i realiteten er diskriminerende. De har gjort gældende, at selv om denne lovgivning forbyder store lotterier på britisk territorium på et tilsyneladende ikke-diskriminerende grundlag, tillader den dels, at den samme person samtidig arrangerer flere små lotterier, dvs. svarende til ét stort lotteri, dels at der arrangeres hasardspil af lignende art og størrelse som store lotterier, f.eks. fodboldtipning eller »bingo«.

50 Det bemærkes, at det i hovedsagen omtvistede forbud ganske vist ikke omfatter alle lotterier, idet lotterier af en vis begrænset størrelse, der arrangeres til almennyttige formål, er tilladt inden for statens territorium, og at forbuddet indgår i den nationale lovgivning om spil om penge generelt, der tillader visse former for spil, der er beslægtet med lotteri, f. eks. fodboldtipning eller »bingo-spil«.

51 Selv om de spil, der således er tilladt i Det Forenede Kongerige, kan have en lige så stor pulje af indsatser som de store lotterier, og selv om de har et væsentligt element af tilfældighed, er de dog med hensyn til deres formål, deres regler og deres tilrettelæggelse forskellige fra store lotterier, der indtil indførelsen af National Lottery etc. Act 1993 blev arrangeret i andre medlemsstater. De har derfor ikke samme karakter som de lotterier, der er forbudt i henhold til britisk lovgivning, og kan — i modsætning til hvad Kommissionen og de sagsøgte i hovedsagen har hævdet — ikke ligestilles med dem.

52 En lovgivning som den britiske kan på denne baggrund ikke anses for at være diskriminerende.

53 Det skal derfor undersøges, om traktatens artikel 59 ikke er til hinder for en sådan lovgivning, der, selv om den ikke er diskriminerende, dog udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som det er fastslået ovenfor i præmis 45 i nærværende dom.

54 Samtlige regeringer, der har afgivet indlæg, finder, at en lovgivning som den omtvistede er forenelig med bestemmelserne i traktatens artikel 59. Efter deres opfattelse skal lovgivningen anses for berettiget af de tvingende almene hensyn, der vedrører forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af kriminalitet, den offentlige sædelighed, begrænsning af efterspørgslen efter spil om penge samt finansieringen af almennyttige formål. De er endvidere af den opfattelse, at lovgivning af denne art står i et rimeligt forhold til de mål, der forfølges med den.

55 Kommissionen finder derimod, at selv om forbuddet mod lotterier som det, der er indeholdt i britisk lovgivning, er begrundet i tvingende almene hensyn, er det ikke foreneligt med traktatens artikel 59, idet de mål, der forfølges med det, kan nås ved mindre indgribende foranstaltninger.

56 De sagsøgte i hovedsagen har anført, at de forhold, der er henvist til som begrundelse for det omtvistede forbud, ikke kan være tvingende almene hensyn, når en lovgivning som den britiske ikke indeholder et tilsvarende forbud mod spil om penge af samme art som de store lotterier.

57 Efter det af den forelæggende ret oplyste søgte man med den britiske lovgivning før indførelsen af National Lottery etc. Act 1993, hvorved der blev indført et nationalt lotteri, at tilgodese følgende hensyn: at forebygge kriminalitet og sikre, at deltagerne i spil om penge behandles ærligt; at undgå at stimulere efterspørgslen efter spil om penge, der ved overdrivelse har socialt skadelige konsekvenser; at sikre, at lotterier ikke kan arrangeres med personlig og erhvervsmæssig indtjening for øje, men alene til velgørende, sportslige eller kulturelle formål.

58 Disse hensyn, der skal bedømmes samlet, vedrører beskyttelsen af modtagerne af tjenesteydelsen — mere generelt af forbrugerne — samt beskyttelsen af ordre public. Domstolen har allerede fastslået, at disse mål er blandt dem, der kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. dom af 18.1.1979, forenede sager 110/78 og 111/78, Van Wesemael, Sml. s. 35, præmis 28, af 4.12.1986, sag 220/83, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 3663, præmis 20, og af 24.10.1978, sag 15/78, Société générale alsacienne de banque, Sml. s. 1971, præmis 5).

59 Når den ganske særlige beskaffenhed af lotterier, som adskillige medlemsstater har fremhævet, tages i betragtning, må disse hensyn anses for at berettige, at der i forhold til traktatens artikel 59 gennemføres så vidtgående begrænsninger som forbud mod lotterier på medlemsstatens område.

60 For det første kan man nemlig ikke se bort fra de moralske, religiøse og kulturelle betænkeligheder, der knytter sig til såvel lotterier som andre spil om penge i alle medlemsstater. Disse følger generelt den politik at begrænse eller endog forbyde

spil om penge og at forhindre, at de er en kilde til personlig indtjening. Det skal endvidere bemærkes, at i betragtning af de betydelige summer, lotterier giver mulighed for at indsamle, og de store gevinster, de kan give deltagerne, særlig når de arrangeres i større målestok, indebærer de en stor risiko for forbrydelser og bedrageri. Derudover udgør de en fristelse til at give penge ud på en måde, der kan få socialt skadelige konsekvenser for den enkelte. Endelig bemærkes, at det, selv om dette hensyn ikke i sig selv kan anses for en objektiv begrundelse, ikke er uden betydning, at lotterier i væsentligt omfang kan bidrage til finansieringen af velgørende eller almennyttigt arbejde af social, forsorgsmæssig, sportslig eller kulturel art.

61 Disse særlige forhold begrunder, at der tilkommer de nationale myndigheder et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af deltagerne i spillet og mere generelt, under hensyntagen til hver enkelt medlemsstats socialt og kulturelt betingede særegenheder, til beskyttelsen af samfundsordenen, både for så vidt angår de nærmere bestemmelser om tilrettelæggelsen af lotterierne samt omfanget af indsatserne og anvendelsen af det udbytte, de afkaster. Det tilkommer dem således ikke alene at afgøre, om det er nødvendigt at begrænse lotterier, men også om de skal forbydes, under forudsætning af, at sådanne begrænsninger ikke er diskriminerende.

62 Når en medlemsstat inden for sit område forbyder store lotterier og i særdeleshed reklamer for og distribution af lodsedler til lotterier af denne art, kan et forbud mod at indføre materiale, der skal gøre det muligt for indbyggerne i medlemsstaten at deltage i sådanne lotterier, som arrangeres i en anden medlemsstat, ikke anses for et uberettiget indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser. Et sådant forbud er et nødvendigt led i den beskyttelse, som medlemsstaten ønsker at sikre på sit område i forbindelse med lotterier.

63 Det sjette præjudicielle spørgsmål skal følgelig besvares således, at traktatens bestemmelser vedrørende udveksling af tjenesteydelser ikke er til hinder for en

lovgivning som den britiske lovgivning om lotterier i betragtning af det socialpolitiske hensyn og det hensyn til at forebygge bedrageri, der begrunder den.

Sagens omkostninger

64 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, danske, tyske, hellenske, spanske, franske, irske, luxembourgske, nederlandske og portugisiske regering, Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) ved kendelse af 3. april 1992, for ret:

1) Indførsel af reklamer for og lodsedler til et lotteri til en medlemsstat med det formål at få indbyggerne i denne medlemsstat til at deltage i et lotteri, der arrangeres i en anden medlemsstat, har tilknytning til en virksomhed med »tjenesteydelser«, som omhandlet i traktatens artikel 60, og er følgelig omfattet af traktatens artikel 59.

2) En national lovgivning, der — som den britiske lovgivning om lotterier — med nærmere fastsatte undtagelser forbyder lotterier på medlemsstatens territorium, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

3) Traktatens bestemmelser vedrørende udveksling af tjenesteydelser er ikke til hinder for en lovgivning som den britiske lovgivning om lotterier i betragtning af det socialpolitiske hensyn og det hensyn til at forebygge bedrageri, der begrunder den.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. marts 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident