ARREST VAN HET HOF

24 maart 1994 *

In zaak C-275/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division), in het aldaar aanhangig geding tussen

Her Majesty's Customs and Excise

en

G. Schindler,

J. Schindler,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30, 36, 56 en 59 EEG-Verdrag,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (rapporteur), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. Murray, rechters,

advocaat-generaal: C. Gulmann
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— G. Schindler en J. Schindler, vertegenwoordigd door M. Brealey, Barrister,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J. Devadder, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, en door Ph. Vlaemminck, advocaat te Gent,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, adjunct juridisch adviseur, en I. Chalkias, lid van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en M. Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado voor het Hof van Justitie, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, adjunct-directeur juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en H. Duchène, secretaris Buitenlandse zaken, als gemachtigden,

— de Luxemburgse regering, vertegenwoordigd door C. Elsen, eerste regeringsadviseur, als gemachtigde, bijgestaan door R. Diederich, advocaat te Luxemburg,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Cochrane, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door D. Pannick, QC, van de balie van Engeland en Wales,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Wainwright en door A. Ridout, bij de juridische dienst van de Commissie gedetacheerd Brits ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verweerders, de Belgische regering, de Duitse regering, de Griekse regering, de Spaanse regering, de Franse regering, de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. Finlay, Senior Counsel, als gemachtigde,

de Luxemburgse regering, de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan, adjunct-juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Fernandes, directeur van de juridische dienst van het directoraat-generaal Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en R. Leitão, hoogleraar aan het Instituut voor Europese studies van de Universiteit Lusíada, als gemachtigden, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, en S. Richards, Barrister, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter terechtzitting van 22 september 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 december 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 3 april 1992, ingekomen bij het Hof op 18 juni daaraanvolgend, heeft de High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag zes prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30,36,56 en 59 EEG-Verdrag, om de verenigbaarheid met die bepalingen te kunnen beoordelen van een nationale wettelijke regeling die het houden van bepaalde loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat verbiedt.

2 De vragen zijn gerezen in een geding tussen de Commissioners of Customs and Excise, verzoekers in het hoofdgeding (hierna: verzoekers), en G. en J. Schindler, verweerders in het hoofdgeding (hierna: verweerders), ter zake van de toezending aan Britse onderdanen van reclamemateriaal en bestelformulieren voor een in de Bondsrepubliek Duitsland georganiseerde loterij.

3 Verweerders zijn onafhankelijke agenten van de Süddeutsche Klassenlotterie (hierna: „SKL"), een openbare instelling die voor rekening van vier Duitse deelstaten zogenoemde klassenloterijen organiseert. Hun werkzaamheid omvat het promoten van de loterijen van de SKL en stellig ook het verkopen van de loten van die loterijen.

4 Verweerders zonden vanuit Nederland brieven aan Britse onderdanen. In iedere brief werd de geadresseerde uitgenodigd, deel te nemen aan de 87e loterij van de SKL. Bij iedere brief waren bestelformulieren voor deelneming aan deze loterij alsmede een voorgedrukte antwoordenvelop gevoegd.

5 Deze brieven werden door verzoekers op het postkantoor te Dover onderschept en in beslag genomen op grond dat zij waren ingevoerd in strijd met Section 1, sub ii, van de Revenue Act 1898 juncto Section 2 van de Lotteries and Amusements Act 1976, zoals deze luidden vóór de invoering van de National Lottery etc. Act 1993.

6 Section 1 van de Revenue Act 1898 luidde destijds als volgt:

„Het is verboden de volgende artikelen in te voeren:

(i) (...)

(ii) reclame voor of enige andere aankondiging van, of in verband met, de trekking of voorgenomen trekking van een loterij, die, naar de mening van de Commissioners of Customs and Excise, wordt ingevoerd om, in strijd met enige wettelijke bepaling betreffende loterijen, in het Verenigd Koninkrijk te worden verspreid."

7 Section 1 van de Lotteries and Amusements Act 1976 verbiedt alle loterijen die geen spel zijn in de zin van de Britse wettelijke regeling op de kansspelen (zie inzonderheid de Gaming Act 1968), dat wil zeggen uitkering van prijzen, in natura of in geld, op basis van kans of toeval, tegen inleg door de deelnemers. In afwijking van dit verbod zijn bepaalde vormen van loterijen evenwel toegestaan, met name kleinschalige loterijen die met een onbaatzuchtig doel worden georganiseerd.

8 Volgens de verwijzingsbeschikking was de 87e loterij van de SKL ingevolge deze bepalingen verboden.

9 Section 2 van de Lotteries and Amusements Act 1976 luidde destijds als volgt:

„(...) een ieder die in verband met een loterij die in het Verenigd Koninkrijk of elders wordt of zal worden georganiseerd,

(...)

(d) in Groot-Brittannië loten of reclame voor de loterij in Groot-Brittannië met het oog op verkoop of distributie binnenbrengt of door een andere persoon doet binnenbrengen;

of

(e) enig geldbedrag of ander waardepapier, ontvangen als tegenprestatie voor de verkoop of distributie van een lot of bewijs van aandeel in een loterij, of enig document waaruit die verkoop of die distributie of de identiteit van de houder van het lot of het bewijs van aandeel blijkt, uit Groot-Brittannië verzendt of tracht te verzenden;

of

(...)

(g) een ander tot een van de bovenvermelde handelingen beweegt of tracht te bewegen,

pleegt een strafbaar feit."

10 Voor de High Court of Justice, waar de Commissioners een verzoek indienden tot vanwaardeverklaring van de beslaglegging op de brieven, betoogden verweerders, dat de bepalingen van Section 1, sub ii, van de Revenue Act 1898 en Section 2 van de Lotteries and Amusements Act 1976 onverenigbaar waren met artikel 30 EEG-Verdrag of, subsidiair, met artikel 59 EEG-Verdrag, daar zij een verbod stelden op de invoer in een Lid-Staat van loten, brieven en bestelformulieren betreffende een in een andere Lid-Staat wettig georganiseerde loterij.

11 Verzoekers wierpen tegen, dat in het kader van een loterij uitgegeven loten en het reclamemateriaal betreffende die loterij geen „goederen" in de zin van het Verdrag vormden, dat artikel 30 noch artikel 59 EEG-Verdrag van toepassing was op het in de Britse wettelijke regeling neergelegde invoerverbod, daar die wettelijke regeling betrekking had op alle grootschalige loterijen, ongeacht de herkomst ervan, en dat dit verbod hoe dan ook zijn rechtvaardiging vond in het streven van de regering van het Verenigd Koninkrijk, loterijen om redenen van sociaal beleid en fraudebestrijding te beperken.

12 Van oordeel dat voor de oplossing van het geschil de uitlegging van bepalingen van gemeenschapsrecht noodzakelijk was, heeft de High Court of Justice de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„ 1. Zijn loterijbriefjes of reclamemateriaal voor een loterij die in een andere Lid-Staat rechtmatig wordt georganiseerd, goederen in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag?

2. Zo ja, is artikel 30 van toepassing op het verbod om in het Verenigd Koninkrijk loterijbriefjes of reclamemateriaal voor grootschalige loterijen in te voeren, in aanmerking genomen dat de beperkingen die de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk stelt aan het organiseren van dergelijke loterijen in het Verenigd Koninkrijk, van toepassing zijn zonder discriminatie op grond van nationaliteit en ongeacht of de loterij buiten dan wel binnen het Verenigd Koninkrijk wordt georganiseerd?

3. Zo ja, vormt het streven van het Verenigd Koninkrijk, loterijen om redenen van sociaal beleid en ter voorkoming van fraude te beperken, in de omstandigheden van het onderhavige geval een gegronde reden van openbare orde of openbare zedelijkheid, die, krachtens artikel 36 of anderszins, de in geding zijnde bepalingen kan rechtvaardigen?

4. Is de levering van loterijbriefjes of de verzending van reclamemateriaal voor een loterij die in een andere Lid-Staat rechtmatig wordt georganiseerd, een dienstverrichting in de zin van artikel 59 EEG-Verdrag?

5. Zo ja, is artikel 59 van toepassing op het verbod van het Verenigd Koninkrijk om loterijbriefjes of reclamemateriaal voor grootschalige loterijen in te voeren, in aanmerking genomen dat de beperkingen die de wetgeving van het Verenigd Koninkrijk stelt aan het organiseren van dergelijke loterijen in het Verenigd Koninkrijk, van toepassing zijn zonder discriminatie op grond van nationaliteit en ongeacht of de loterij buiten dan wel binnen het Verenigd Koninkrijk wordt georganiseerd?

6. Zo ja, vormt het streven van het Verenigd Koninkrijk, loterijen om redenen van sociaal beleid en ter voorkoming van fraude te beperken, in de omstandig-

heden van het onderhavige geval een gegronde reden van openbare orde of openbare zedelijkheid, die, krachtens artikel 56 juncto artikel 66 of anderszins, de in geding zijnde beperkingen kan rechtvaardigen?"

13 Gelet op de door partijen in het hoofdgeding uitgewisselde argumenten en de motivering van de verwijzingsbeschikking vraagt de verwijzende rechter, of de artikelen 30 en 59 EEG-Verdrag zich ertegen verzetten, dat de wettelijke regeling van een Lid-Staat, zoals die van het Verenigd Koninkrijk, loterijen op het grondgebied van die Lid-Staat en, bijgevolg, de invoer van materiaal dat de deelneming van de bewoners van dat grondgebied aan buitenlandse loterijen mogelijk moet maken, behoudens uitzonderingen verbiedt.

14 Met de eerste en de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de invoer van reclamemateriaal en loterijbriefjes in een Lid-Staat, bedoeld om de bewoners van die staat te doen deelnemen aan een in een andere Lid-Staat georganiseerde loterij, invoer van goederen is en onder artikel 30 EEG-Verdrag valt, of moet worden aangemerkt als een dienstverrichting en als zodanig binnen het toepassingsgebied van artikel 59 EEG-Verdrag valt.

15 Bijgevolg moeten deze twee vragen te zamen worden onderzocht.

De eerste en de vierde vraag

16 Aangaande de toepasselijkheid van de artikelen 30 en 59 EEG-Verdrag betogen een aantal regeringen, te weten de Belgische, de Duitse, de Ierse, de Luxemburgse en de Portugese, dat de activiteit van loterijen geen „economische activiteit" in de zin van het Verdrag is. Zij betogen, dat loterijen in de Lid-Staten van oudsher verbo-

den zijn, of anders rechtstreeks door de overheid dan wel onder haar toezicht worden georganiseerd, uitsluitend ten gunste van doeleinden van algemeen belang. Zij stellen dat loterijen geen economische oorzaak hebben, daar het om een kansspel gaat, en dat het daarbij om een recreatieve of ludieke en niet om een economische activiteit gaat. De Belgische en de Luxemburgse regering voegen hieraan toe, dat ingevolge richtlijn 75/368/EEG van de Raad van 16 juni 1975 houdende maatregelen ter bevordering van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en het vrij verrichten van diensten voor diverse werkzaamheden (ex klasse 01 tot en met 85 CITI) en houdende met name overgangsmaatregelen voor deze werkzaamheden (PB 1975, L 167, blz. 22), loterijen van de werkingssfeer van het Verdrag zijn uitgesloten, met uitzondering van die welke door particulieren met winstoogmerk worden georganiseerd.

17 Andere regeringen, te weten de Spaanse, de Franse en de Britse, alsook de Commissie zijn van oordeel, dat de activiteit bestaande in het organiseren van loterijen, een „dienst" is in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag. Zij betogen, dat een dergelijke activiteit verrichtingen omvat die normalerwijze plaatsvinden tegen beloning van de organisator van de loterij of van de deelnemers, en die niet vallen onder de regels inzake het vrije verkeer van goederen.

18 Verweerders zijn ten slotte van oordeel, dat de door hen uitgeoefende activiteit onder de werkingssfeer van artikel 30 EEG-Verdrag valt. Zij betogen, dat het reclamemateriaal en de documenten waarin de trekking van een loterij wordt aangekondigd of bekendgemaakt, „goederen" in de zin van het Verdrag zijn, dat wil zeggen door fabricage verkregen materiële voorwerpen, volgens de omschrijving van het Hof in het arrest van 11 juli 1985 (gevoegde zaken 60/84 en 61/84, Cinéthèque, Jurispr. 1985, blz. 2605).

19 Waar sommige regeringen betogen dat loterijen geen „economische activiteit" in de zin van het Verdrag zijn, zij opgemerkt, dat de invoer van goederen of het verrichten van diensten tegen beloning (zie voor dit laatste punt arresten van 14 juli 1976,

zaak 13/76, Donà, Jurispr. 1976, blz. 1333, r. o. 12, en 5 oktober 1988, zaak 196/87, Steymann, Jurispr. 1988, blz. 6159, r. o. 10) moet worden aangemerkt als een „economische activiteit" in de zin van het Verdrag.

20 Onder die omstandigheden behoeft alleen te worden onderzocht, of loterijen vallen onder de werkingssfeer van een van de in de verwijzingsbeschikking genoemde verdragsartikelen.

21 De verwijzende rechter vraagt, of loterijen niet, althans gedeeltelijk, onder artikel 30 EEG-Verdrag vallen, voor zover zij de verzending en de verspreiding veronderstellen, in casu naar een andere Lid-Staat, van grote hoeveelheden materiële voorwerpen als brieven, reclamefolders of loterijbriefjes.

22 Het is juist, dat de werkzaamheid van verweerders kennelijk alleen de verzending van reclamemateriaal en bestelformulieren, wellicht ook van loterijbriefjes, voor rekening van een loterijorganisator, SKL, omvat. Evenwel vormt deze werkzaamheid slechts de concrete vormgeving van de organisatie of de werking van een loterij, die, ten aanzien van het Verdrag, niet los kan worden gezien van de loterijactiviteit waaraan zij gekoppeld is. De invoer en de verspreiding van voorwerpen is geen doel op zich, maar dient enkel om het de bewoners der Lid-Staten waarin die voorwerpen worden ingevoerd en verspreid, mogelijk te maken aan de loterij deel te nemen.

23 De door verweerders aangevoerde omstandigheid, dat in het hoofdgeding de agenten van SKL materiële voorwerpen naar Groot-Brittannië verzenden om de bekendheid en de verkoop van de loten van de loterij te verzekeren, en dat die door fabricage verkregen materiële voorwerpen goederen in de zin van de rechtspraak van het Hof zijn, volstaat niet om hun werkzaamheid enkel als invoer of uitvoer te bestempelen.

24 Loterijactiviteiten zijn derhalve geen activiteiten in verband met „goederen", die als zodanig onder artikel 30 EEG-Verdrag vallen.

25 Zij moeten daarentegen worden beschouwd als „dienstverrichtingen" in de zin van het Verdrag.

26 Artikel 60, eerste alinea, EEG-Verdrag luidt als volgt:

„(...) worden als diensten beschouwd de dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen betreffende het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen op deze dienstverrichtingen niet van toepassing zijn".

27 De diensten waar het hier om gaat, zijn die welke de organisator van de loterij verricht door de kopers van loten te laten deelnemen aan een kansspel dat hun een kans op winnen biedt; daartoe draagt hij zorg voor de inzameling van de inleggelden, de organisatie van de trekkingen, alsmede de vaststelling en de uitkering van de prijzen.

28 Deze diensten worden in de regel verricht tegen een beloning, bestaande in de prijs van het lot.

29 Bedoelde diensten hebben een grensoverschrijdend karakter wanneer zij, zoals in casu, worden aangeboden op het grondgebied van een andere Lid-Staat dan de Lid-Staat waar de organisator van de loterij is gevestigd.

30 Ten slotte worden loterijen niet beheerst door de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen (zie r. o. 24 van dit arrest), noch door de regels op het gebied van het vrije verkeer van personen, die enkel betrekking hebben op verplaatsingen van personen, noch door de regels betreffende het vrije verkeer van kapitaal, die alleen betrekking hebben op kapitaalbewegingen, maar niet op alle overmakingen van geld die noodzakelijk zijn voor de economische activiteit (zie arrest van 23 november 1978, zaak 7/78, Thomson, Jurispr. 1978, blz. 2247).

31 Enkele Lid-Staten hebben terecht opgemerkt, dat loterijen in de diverse Lid-Staten van de Gemeenschap aan een bijzonder strenge regeling en aan nauwgezet toezicht van de overheid zijn onderworpen. Toch zijn loterijen in die staten niet geheel verboden. Zij vinden integendeel veelvuldig plaats. In het Verenigd Koninkrijk zijn zij weliswaar in beginsel verboden, maar kleinschalige loterijen met andere doeleinden dan particulier winstbejag zijn toegestaan. Ook de staatsloterij is thans toegestaan krachtens de National Lottery etc. Act 1993.

32 In die omstandigheden kunnen loterijen niet worden beschouwd als een activiteit die wegens haar schadelijkheid in alle Lid-Staten verboden is en waarvan de situatie vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt zou kunnen worden vergeleken met die van activiteiten verband houdend met illegale produkten (zie, voor verdovende middelen, arrest van 28 februari 1984, zaak 294/82, Einberger, Jurispr. 1984, blz. 1177), ook al kunnen, zoals de Belgische en de Luxemburgse regering opmerken, kansovereenkomsten volgens het recht van sommige Lid-Staten als nietig worden beschouwd. Zo de moraliteit van loterijen al ter discussie kan worden gesteld, staat het niet aan het Hof om zijn oordeel in de plaats te stellen van dat van de wetgevers der Lid-Staten waar deze activiteit wettig wordt uitgeoefend (zie arrest van 4 oktober 1991, zaak C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Jurispr. 1991, blz. I-4685, r. o. 20).

33 Sommige regeringen leggen er de nadruk op, dat bij loterijen de winsten van het toeval afhangen. Evenwel bestaan de gebruikelijke activiteiten van een loterij in de

betaling van een bedrag door de wedder, die als tegenprestatie een lot of een prijs hoopt te ontvangen. Dat die tegenprestatie van het toeval afhangt, neemt niet weg dat er een economische transactie plaatsvindt.

34 Het is eveneens waar, dat een loterij, evenals de amateursport, voor de deelnemers een ontspanning kan zijn. Deze ludieke kleuring ontneemt de loterij echter niet haar dienstkarakter. Behalve dat zij voor de spelers, zo niet steeds winst, dan toch een kans op winst betekent, levert zij ook een voordeel op voor de organisator. Loterijen worden immers door particulieren of openbare lichamen georganiseerd met winstoogmerk, daar in de meeste gevallen de door de spelers ingezette bedragen niet geheel in de vorm van loten of prijzen worden herverdeeld.

35 In tal van Lid-Staten bepaalt de wet, dat de opbrengsten van loterijen slechts mogen worden aangewend voor bepaalde doeleinden, met name van algemeen belang, of zelfs dat zij ten goede moeten komen aan de nationale begroting. Deze voorschriften op het gebied van de aanwending van de opbrengsten brengen evenwel geen wijziging in de aard van de betrokken activiteit en ontnemen daaraan niet het economisch karakter.

36 Ten slotte, door loterijactiviteiten die niet door particulieren met winstoogmerk worden uitgeoefend, van haar werkingssfeer uit te sluiten, heeft richtlijn 75/368 aan die activiteiten niet het karakter van dienst ontnomen. Deze richtlijn heeft enkel tot doel, bij wijze van overgangsmaatregel de uitoefening door onderdanen van andere Lid-Staten van de erin vermelde werkzaamheden anders dan in loondienst te vergemakkelijken. Zij heeft derhalve tot doel noch tot gevolg — hetgeen hoe dan ook niet zou hebben gekund —, dat loterijen van de werkingssfeer van de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag worden uitgesloten.

37 Bijgevolg moet op de eerste en de vierde prejudiciële vraag worden geantwoord, dat de invoer van reclamemateriaal en loterijbriefjes in een Lid-Staat ten einde de bewoners van die Lid-Staat te laten deelnemen aan een in een andere Lid-Staat

georganiseerde loterij, verband houdt met een dienstverrichting in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag en derhalve onder de werkingssfeer van artikel 59 van het Verdrag valt.

De tweede en de derde vraag

38 Blijkens de formulering ervan zijn de tweede en de derde vraag slechts gesteld voor het geval de in casu aan de orde zijnde werkzaamheid onder de werkingssfeer van artikel 30 EEG-Verdrag zou vallen. Aangezien dit niet het geval is, behoeven deze vragen niet te worden beantwoord.

De vijfde vraag

39 Met de vijfde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of een nationale wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, die, behoudens in die wettelijke regeling bepaalde uitzonderingen, het houden van loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat verbiedt, een belemmering vormt voor het vrij verrichten van diensten.

40 De Commissie en verweerders betogen, dat een dergelijke wettelijke regeling, die in feite discriminerend is, hoe dan ook het vrij verrichten van diensten beperkt.

41 Volgens de Spaanse, de Franse en de Griekse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk kan een dergelijke wettelijke regeling, ook al is zij zonder onderscheid van toepassing, het vrij verrichten van diensten beperken.

42 De Belgische en de Luxemburgse regering zijn van oordeel, dat een wettelijke regeling als die van het Verenigd Koninkrijk geen beperking op het vrij verrichten van diensten vormt, daar zij zonder onderscheid van toepassing is.

43 Volgens de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 25 juli 1991, zaak C-76/90, Säger, Jurispr. 1991, blz. I-4221, r. o. 12) kan ook een nationale wettelijke regeling die zonder onderscheid van toepassing is, onder artikel 59 EEG-Verdrag vallen, indien zij de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere Lid-Staat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt of anderszins belemmert.

44 Volstaan kan worden met vast te stellen dat dit het geval is met een nationale wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, die het in andere Lid-Staten gevestigde organisatoren van loterijen volstrekt onmogelijk maakt om, rechtstreeks dan wel door tussenkomst van onafhankelijke agenten, de verkoop van hun loterijen te bevorderen en hun loten te verkopen op het grondgebied van de Lid-Staat die deze wettelijke regeling heeft uitgevaardigd.

45 Mitsdien moet op de vijfde prejudiciële vraag worden geantwoord, dat een nationale wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, die, behoudens in die wettelijke regeling bepaalde uitzonderingen, het houden van loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat verbiedt, een belemmering vormt voor het vrij verrichten van diensten.

De zesde vraag

46 Met de zesde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de bepalingen van het Verdrag betreffende het verrichten van diensten zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, in aanmerking nemende dat zij haar rechtvaardiging vindt in overwegingen van sociaal beleid en fraudebestrijding.

47 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat, zoals de verwijzende rechter opmerkt, een wettelijke regeling als de Britse wetgeving generlei verschil in behandeling op grond van nationaliteit bevat en derhalve moet worden geacht zonder onderscheid te gelden.

48 Het staat immers vast, dat een verbod als neergelegd in de Britse wettelijke regeling, die betrekking heeft op de organisatie van grootschalige loterijen en, meer in het bijzonder, op de reclame en de verspreiding van loterijbriefjes voor dergelijke loterijen, van toepassing is ongeacht de nationaliteit van de organisator van de loterij of van diens agenten en ongeacht de Lid-Staat of Lid-Staten waarin de organisator of diens agenten zijn gevestigd. Het impliceert derhalve geen verschil in behandeling op grond van de nationaliteit van de betrokken ondernemers of op grond van de Lid-Staat waarin zij gevestigd zijn.

49 De Commissie en verweerders zijn evenwel van oordeel, dat een wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving in werkelijkheid discriminerend is. Zij betogen dat, ofschoon een dergelijke wettelijke regeling grote loterijen op Brits grondgebied op ogenschijnlijk niet-discriminerende wijze verbiedt, zij zich niet ertegen verzet, dat dezelfde persoon tegelijkertijd meerdere kleine loterijen organiseert, hetgeen gelijkstaat aan een grote loterij, en ook hazardspelen toestaat die naar hun aard en omvang vergelijkbaar zijn met grote loterijen, zoals de voetbaltoto of „bingo".

50 Het is juist, dat het hier in geding zijnde verbod niet alle soorten loterijen omvat — kleinschalige loterijen met een onbaatzuchtige doelstelling zijn op het nationale grondgebied toegestaan — en dat dit verbod moet worden gezien in het meer algemene kader van een nationale wettelijke regeling op de kansspelen, op grond waarvan bepaalde op loterijen gelijkende spelvormen, zoals de voetbalpool en het spel „bingo", zijn toegestaan.

51 Evenwel hebben de in het Verenigd Koninkrijk toegestane spelen, ook al kunnen daarbij bedragen worden ingelegd die vergelijkbaar zijn met die van grootschalige loterijen en waarbij ook het toeval een belangrijke factor is, een ander doel, andere regels en een andere organisatie dan de grootschalige loterijen die, tot de inwerkingtreding van de National Lottery etc. Act 1993, in andere Lid-Staten waren gevestigd. Zij bevinden zich derhalve niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van de krachtens de Britse wettelijke regeling verboden loterijen, en kunnen, anders dan de Commissie en verweerders in het hoofdgeding betogen, daarmee niet worden gelijkgesteld.

52 In die omstandigheden kan een wettelijke regeling als de Britse wetgeving niet als discriminerend worden aangemerkt.

53 Vervolgens moet worden onderzocht, of artikel 59 EEG-Verdrag zich niet verzet tegen een dergelijke wettelijke regeling, die weliswaar niet discriminerend is, maar niettemin, gelijk hiervóór in rechtsoverweging 45 is uiteengezet, het vrij verrichten van diensten beperkt.

54 Alle regeringen die opmerkingen hebben ingediend, zijn van oordeel, dat een wettelijke regeling als de thans in geding zijnde verenigbaar is met artikel 59 EEG-Verdrag. Zij betogen, dat deze wettelijke regeling moet worden geacht haar rechtvaardiging te vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, de bestrijding van criminaliteit, de bescherming van de openbare zedelijkheid, de beperking van de vraag naar kansspelen en de financiering van activiteiten van algemeen belang. Zij betogen voorts, dat een dergelijke wettelijke regeling evenredig is aan de doelen die ermee worden nagestreefd.

55 De Commissie betoogt daarentegen, dat een loterijverbod als neergelegd in de Britse wetgeving weliswaar berust op dwingende redenen van algemeen belang, maar niet verenigbaar is met artikel 59 EEG-Verdrag, omdat de doelen die ermee worden nagestreefd, ook door minder vergaande maatregelen kunnen worden bereikt.

56 Volgens verweerders kunnen de ter rechtvaardiging van het litigieuze verbod aangevoerde redenen geen dwingende redenen van algemeen belang vormen, daar een wettelijke regeling als de Britse wetgeving geen vergelijkbaar verbod bevat voor kansspelen van dezelfde aard als grootschalige loterijen.

57 Volgens de verwijzende rechter had de Britse wetgeving, voordat deze bij de wet van 1993 tot invoering van de staatsloterij werd gewijzigd, de volgende doelstellingen: bestrijding van criminaliteit en waarborg van een eerlijke behandeling van de deelnemers aan kansspelen; beteugeling van de vraag in de sector kansspelen, waarvan overmaat schadelijke sociale gevolgen heeft; erop toezien dat loterijen niet werden georganiseerd om persoonlijk of commercieel voordeel te behalen, maar uitsluitend voor liefdadige, sportieve of culturele doeleinden.

58 Deze overwegingen, die in hun onderlinge samenhang moeten worden beschouwd, houden verband met de bescherming van degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, meer in het algemeen van de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Zoals het Hof reeds oordeelde, gaat het hierbij om doeleinden die beperkingen op het vrij verrichten van diensten kunnen rechtvaardigen (zie arresten van 18 januari 1979, gevoegde zaken 110/78 en 111/78, Van Wesemael, Jurispr. 1979, blz. 35, r. o. 28; 4 december 1986, zaak 220/83, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 3663, r. o. 20; 24 oktober 1978, zaak 15/78, Société Générale Alsacienne de Banque, Jurispr. 1978, blz. 1971, r. o. 5).

59 Rekening houdend met de zeer bijzondere aard van loterijen, waarop door een groot aantal Lid-Staten is gewezen, vormen deze overwegingen in het kader van artikel 59 EEG-Verdrag een rechtvaardiging voor beperkingen, en zelfs voor een verbod van loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat.

60 In de eerste plaats immers kunnen overwegingen van zedelijke, religieuze of culturele aard, die bij loterijen evenals bij andere kansspelen in alle Lid-Staten een rol spelen, niet buiten beschouwing worden gelaten. In het algemeen leiden zij ertoe,

dat de beoefening van kansspelen wordt beperkt zo niet verboden, en dat wordt voorkomen dat kansspelen een bron van individueel profijt vormen. Voorts moet worden opgemerkt, dat loterijen, gezien de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de spelers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, aanzienlijke gevaren voor criminaliteit en fraude met zich meebrengen. Zij zijn ook een aansporing om geld te verkwisten, hetgeen schadelijke individuele en maatschappelijke gevolgen kan hebben. Ten slotte mag niet over het hoofd worden gezien dat, ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging vormt, loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang, zoals maatschappelijk werk, liefdadigheidswerken, sport of cultuur.

61 Gelet op deze bijzonderheden dienen de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid 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 Lid-Staat, voor de bescherming van de maatschappelijke orde, zowel wat betreft de organisatie van loterijen en de omvang van de inleggelden als met betrekking tot de bestemming van de opbrengsten ervan. In die omstandigheden staat het aan bedoelde autoriteiten, niet alleen te beoordelen of het noodzakelijk is de loterijactiviteiten te beperken, maar ook deze te verbieden, met dien verstande dat deze beperkingen niet discriminerend mogen zijn.

62 Wanneer een Lid-Staat de organisatie van grootschalige loterijen, meer in het bijzonder de reclame en de verspreiding van loterijbriefjes voor dergelijke loterijen, op zijn grondgebied verbiedt, kan het verbod op de invoer van materiaal dat de onderdanen van die Lid-Staat in staat moet stellen deel te nemen aan grootschalige loterijen die in een andere Lid-Staat worden georganiseerd, niet worden beschouwd als een maatregel die een ongerechtvaardigde aantasting van het vrij verrichten van diensten vormt. Een dergelijk verbod vormt immers een noodzakelijk element van de bescherming die deze Lid-Staat op zijn grondgebied met betrekking tot loterijen beoogt te verzekeren.

63 Bijgevolg moet op de zesde prejudiciële vraag worden geantwoord, dat de bepalingen van het Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten zich niet ver-

zetten tegen een wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, in aanmerking nemende dat zij haar rechtvaardiging vindt in overwegingen van sociaal beleid en fraudebestrijding.

Kosten

64 De kosten door de Belgische, de Deense, de Duitse, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Ierse, de Luxemburgse, de Nederlandse, de Portugese en de Britse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen 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 de High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) bij beschikking van 3 april 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) De invoer van reclamemateriaal en loterijbriefjes in een Lid-Staat ten einde de bewoners van die Lid-Staat te laten deelnemen aan een in een andere Lid-Staat georganiseerde loterij, houdt verband met een dienstverrichting in de zin van artikel 60 EEG-Verdrag en valt derhalve onder de werkingssfeer van artikel 59 van het Verdrag.

2) Een nationale wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, die, behoudens in die wettelijke regeling bepaalde uitzonderingen, het houden van loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat verbiedt, vormt een belemmering voor het vrij verrichten van diensten.

3) De bepalingen van het Verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten verzetten zich niet tegen een wettelijke regeling als de Britse loterijwetgeving, in aanmerking nemende dat zij haar rechtvaardiging vindt in overwegingen van sociaal beleid en fraudebestrijding.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 maart 1994.

De griffier

R. Grass

De president

O. Due