YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
24 päivänä maaliskuuta 1994 *

Asiassa C-275/92,

jonka High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Her Majesty's Customs and Excise

vastaan

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler,

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 30, 36, 56 ja 59 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Díez de Velasco sekä tuomarit C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (esittelevä tuomari), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: C. Gulmann,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- Gerhart Schindler ja Jörg Schindler, edustajanaan barrister Mark Brealey,

- Belgian hallitus, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön hallintojohtaja Jan Devadder ja edustajanaan Gentin asianajajayhteisön asianajaja Ph. Vlaemminck,

- Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja Jørgen Molde,

- Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään avustava oikeudellinen neuvonantaja Vassileios Kontolaimos ja valtion oikeudellisen neuvoston oikeudellinen edustaja Ioannis Chalkias,

- Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro Gonzáles ja yhteisöoikeudellisten asioiden osaston valtionasiamies Miguel Bravo-Ferrer Delgado,

- Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Philippe Pouzoulet ja ulkoasiainsihteeri Hélène Duchène,

- Luxemburgin hallitus, asiamiehenään hallituksen ensimmäinen neuvonantaja Charles Elsen, avustajanaan Luxemburgin asianajajayhteisön asianajaja René Diederich,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Sue Cochrane, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan David Pannick, QC, Englannin ja Walesin asianajajayhteisö,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Richard Wainwright ja oikeudellisen yksikön Yhdistynyttä kuningaskuntaa edustava virkamies Arnold Ridout,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan suulliset huomautukset, jotka sille ovat 22.9.1993 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittäneet pääasian vastaajat, Belgian hallitus, Saksan hallitus, Kreikan hallitus, Espanjan hallitus, Ranskan hallitus, Irlannin hallitus, asiamiehenään Senior Counsel Mary Finlay, Luxemburgin hallitus, Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. W. De Zwaan, Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö Luis Fernandes ja Lusíadan yliopiston Eurooppa-Instituutin professori Rogério Leitão, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins ja edustajanaan barrister Stephen Richards, sekä Euroopan yhteisöjen komissio,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.1993 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) on esittänyt 3.4.1992 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.6.1992, yhteisöjen tuomioistuimelle ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kuusi ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 30, 36, 56 ja 59 artiklan tulkinnasta sen ratkaisemiseksi, onko kansallinen lainsäädäntö, joka kieltää arpajaisten pitämisen jäsenvaltion alueella, yhteensoveltuva kyseisten määräysten kanssa.

2 Kysymykset on esitetty oikeudenkäynnin yhteydessä, jossa asianosaisina ovat Commissioners of Customs and Excise (jäljempänä tullihallitus) pääasian kantajana sekä Gerhart Schindler ja Jörg Schindler vastaajina; oikeudenkäynnin aiheena ovat Saksan liittotasavallassa järjestettyjen arpajaisten mainosmateriaalin ja ilmoittautumiskaavakkeiden lähettäminen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille.

3 Gerhart ja Jörg Schindler, joita vastaan kanne on nostettu, ovat harjoittaneet toimintaa "Süddeutsche Klassenlotterien" (jäljempänä SKL) itsenäisinä asiamiehinä; SKL on julkinen yhteisö, joka järjestää Saksan liittotasavallan neljän osavaltion lukuun niin sanottuja Klassen-arpajaisia. Asiamiesten toimintaan kuuluu SKL:n arpajaisten edistäminen sekä luonnollisesti arpalippujen myynti.

4 Gerhart ja Jörg Schindler olivat lähettäneet Alankomaista käsin kirjeitä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille. Jokainen kirje sisälsi kirjeen vastaanottajalle esitetyn kutsun osallistua SKL:n 87. arpajaiskierrokselle sekä ilmoittautumiskaavakkeen arpajaisiin osallistumista varten ja valmiin vastauskirjekuoren.

5 Doverin postitoimiston virkailijat estivät kirjeiden lähettämisen vastaanottajille ja takavarikoivat ne sillä perusteella, että kyseisten kirjeiden maahan tuominen rikkoi *Revenue Act 1898*:n (vuoden 1899 tullilaki) 1 pykälän 1 momentin ii alakohdan sekä *Lotteries and Amusements Act 1976*:n (vuoden 1976 arpajais- ja huvilaki) 2 pykälän yhdistettyjä säännöksiä niiden aikaisemmassa vuoden 1993 *National Lottery etc. Act 1993*:a (vuoden 1993 laki kansallisista arpajaisista ym.) edeltäneessä muodossa.

6 Tuolloin voimassa olleessa vuoden 1898 tullilain 1 pykälässä säädettiin seuraavaa:

"Seuraavien tavaroiden maahantuonti on kiellettyä:

i) – –

ii) arpajaisiin liittyvä arpomista tai aiottua arpomista koskeva mainos- tai ilmoitusmateriaali, joka tullihallituksen mukaan arpajaisia koskevia säännöksiä rikkoen on tarkoitettu yleisesti levitettäväksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa".

7 Vuoden 1976 arpajais- ja huvilain 1 pykälässä kielletään arpajaiset, joilla ei ole uhkapelin luonnetta siinä merkityksessä kuin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä peleistä säädetään (katso erityisesti *Gaming Act 1968*), eli sattumaan perustuva voittojen jakaminen rahana tai rahanarvoisena etuutena osallistujien maksuja vastaan. Poikkeuksena kyseiseen kieltoon asianomaisessa laissa hyväksytään kuitenkin tietyt arpajaistyypit, pääasiassa pienimuotoiset arpajaiset hyväntekeväisyystarkoituksiin ja vastaaviin.

8 Ennakkoratkaisua koskevasta pyynnöstä käy ilmi, että SKL:n 87. kierros kiellettiin kyseisten säännösten nojalla.

9 Tuolloin voimassa olleessa vuoden 1976 lain 2 pykälässä säädettiin seuraavaa:

" – – jokainen, joka osallistuu arpajaisten järjestämiseen tai suunniteltuun järjestämiseen Isossa-Britanniassa tai muualla

– –

d) tuo tai pyytää toista henkilöä lähettämään Isoon-Britanniaan arpalippuja tai arpajaisia koskevaa mainosmateriaalia siellä myytäväksi tai jaettavaksi;

e) lähettää tai koettaa lähettää Ison-Britannian alueelta rahaa tai arvolähetyksen, joka on saatu vastineeksi arpalipun tai arvan myynnistä tai jaosta, tai asiakirjan osoitukseksi kyseisen arpalipun tai arvan myynnistä tai jaosta tai osoitukseksi kyseisen arpalipun tai arvan omistajan henkilöllisyydestä;

g) yllyttää tai myötävaikuttaa tai yrittää myötävaikuttaa siihen, että joku henkilö ryhtyy edellä mainittuihin tekoihin

syyllistyy rikokseen".

10 Pääasian vastaajat Gerhart Schindler ja Jörg Schindler väittivät High Court of Justicessa, jonka käsiteltäväksi tullihallitus oli saattanut asian pyytäen vahvistamaan kirjeiden takavarikoinnin laillisuuden, että vuoden 1898 tullilain 1 pykälän ii alakohdan ja vuoden 1976 arpajais- ja huvilain 2 pykälän säännökset eivät ole yhteensoveltuvia perustamissopimuksen 30 artiklan määräysten tai ainakaan perustamissopimuksen 59 artiklan määräysten kanssa, sillä kyseisissä säännöksissä kielletään tuomasta jäsenvaltioon arpalippuja, kirjeitä tai ilmoittautumiskaavakkeita, jotka koskevat muussa jäsenvaltiossa lainmukaisesti järjestettyjä arpajaisia.

11 Tullihallitus sitävastoin väitti, että arpajaisten yhteydessä lähetyt arpaliput sekä kyseisiä arpajaisia koskeva mainosmateriaali eivät ole perustamissopimuksessa tarkoitettuja "tavaroita" ja että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädettyyn maahantuontikieltoon ei sovelleta perustamissopimuksen 30 artiklaa tai 59 artiklaa, sillä kyseinen lainsäädäntö koskee kaikkia

suurimuotoisia arpajaisia ketään tältä osin syrjimättä, ja että kyseinen kielto on joka tapauksessa perusteltu sen vuoksi, että Yhdistynyt kuningaskunta haluaa rajoittaa arpajaisia yhteiskuntapoliittisista syistä sekä väärinkäytösten estämiseksi.

12 Arvioituaan, että pääasian ratkaisemiseksi tarvitaan yhteisön oikeuden tulkintaa, High Court of Justice on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ovatko muussa jäsenvaltiossa laillisesti järjestettyjä arpajaisia koskevat arpaliput ja mainosmateriaali Rooman sopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuja tavaroita?

2) Siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, sovelletaanko 30 artiklaa Yhdistyneen kuningaskunnan esittämään kieltoon tuoda maahan suurimuotoisia arpajaisia koskevia arpalippuja tai mainosmateriaalia, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan alueellaan järjestettäville arpajaisille asettamat rajoitukset eivät sisällä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja ovat voimassa riippumatta siitä, järjestetäänkö arpajaiset Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelta käsin vai Yhdistyneessä kuningaskunnassa itsessään?

3) Siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, onko Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiä näkökohtia rajoittaa arpajaisia yhteiskuntapoliittisista syistä ja väärinkäytösten estämiseksi pidettävä hyväksyttävinä, yleisen järjestyksen ja moraalin suojaamiseen liittyvinä perusteina, joilla voidaan käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisissa olosuhteissa perustella kyseiset rajoitukset, joiden osalta vedotaan perustamissopimuksen 36 artiklaan tai muuhun tekstiin?

4) Kuuluvatko muussa jäsenvaltiossa laillisesti järjestettyjä arpajaisia koskevat arpalippujen toimittaminen tai mainosmateriaalin lähettäminen Rooman perustamissopimuksen 59 artiklassa tarkoitettuun palvelujen tarjoamiseen?

5) Siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, sovelletaanko 59 artiklaa Yhdistyneen kuningaskunnan esittämään kieltoon tuoda maahan suurimuotoisia arpajaisia koskevia arpalippuja ja mainosmateriaalia, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan alueellaan järjestettäville arpajaisille asettamat rajoitukset eivät sisällä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää

ja ovat voimassa riippumatta siitä, järjestetäänkö arpajaiset Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelta käsin vai Yhdistyneessä kuningaskunnassa itsessään?

6) Siinä tapauksessa, että vastaus on myöntävä, onko Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiä näkökohtia rajoittaa arpajaisia yhteiskuntapoliittisista syistä ja väärinkäytösten estämiseksi pidettävä hyväksyttävinä, yleisen järjestyksen ja moraalin suojaamiseen liittyvinä perusteina, joilla voidaan käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisissa olosuhteissa perustella kyseiset rajoitukset, joiden osalta vedotaan perustamissopimuksen 56 ja 66 artiklaan tai muuhun tekstiin?"

13 Kun otetaan huomioon pääasian osapuolten esittämät väitteet sekä ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt perustelut, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, ovatko perustamissopimuksen 30 ja 59 artikla esteenä sille, että jäsenvaltion lainsäädännössä – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä – poikkeuksia lukuun ottamatta kielletään arpajaisten järjestäminen kyseisen jäsenvaltion alueella ja tämän seurauksena myös sellaisen materiaalin maahantuonti, jonka tarkoituksena on tehdä kyseisen alueen asukkaille mahdolliseksi osallistua ulkomaisiin arpajaisiin.

14 Esittämillään ensimmäisellä ja neljännellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko kysymyksessä tavaroiden maahantuonti ja kuuluuko se perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan, kun mainoksia ja arpalippuja tuodaan jäsenvaltioon siinä tarkoituksessa, että kyseisen jäsenvaltion asukkaat voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa järjestettyihin arpajaisiin, vai liittyykö kyseinen toiminta palvelujen tarjoamiseen ja kuuluu sellaisena perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan.

15 Edellä esitetyn perusteella näitä kahta kysymystä on syytä tarkastella yhdessä.

Ensimmäinen ja neljäs kysymys

16 Ottaakseen kantaa perustamissopimuksen 30 ja 59 artiklan sovellettavuuteen ensimmäinen hallitusten ryhmä, joka muodostuu Belgian, Saksan, Irlannin, Luxemburgin ja Portugalin hallituksista, korostaa, että arpajaistoiminta ei ole taloudellista toimintaa perustamissopimuksen tarkoittamassa merkityksessä. Kyseiset hallitukset väittävät, että arpajaiset ovat jäsenvaltioissa perinteisesti

kiellettyjä tai viranomaiset joko järjestävät niitä suoraan tai arpajaisia toimeenpannaan niiden valvonnassa ainoastaan yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin. Niiden arvion mukaan arpajaisilta puuttuu taloudellinen vaikutin, koska ne perustuvat sattumaan. Lopuksi kyseiset hallitukset vakuuttavat, että arpajaisissa on kysymys huvista ja pelistä eivätkä ne ole luonteeltaan taloudellisia. Belgian ja Luxemburgin hallitukset lisäävät, että toimenpiteistä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi itsenäisten ammatinharjoittajien eri toiminnassa (ISIC osastosta 01–85) ja erityisesti tällaista toimintaa koskevista siirtymätoimenpiteistä 16 päivänä kesäkuuta 1975 annetusta neuvoston direktiivistä 75/368/ETY (EYVL L 167, s. 22) ilmenee, että arpajaiset jäävät perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta niitä, joita yksityiset järjestävät voittotarkoituksessa.

17 Toinen hallitusten ryhmä, joka muodostuu Espanjan ja Ranskan hallituksista ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksesta sekä komissiosta, korostaa, että arpajaisten järjestämistä koskeva toiminta on perustamissopimuksen 60 artiklassa tarkoitettua "palvelu"-toimintaa. Kyseiset hallitukset väittävät, että tällainen toiminta käsittää palvelut, joita ensinnäkin yleensä tarjotaan arpajaisten järjestäjälle tai kyseisten arpajaisten osanottajille vastiketta vastaan ja jotka lisäksi eivät kuulu tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen alaisuuteen.

18 Lopuksi pääasian vastaajat esittävät, että heidän harjoittamansa toiminta kuuluu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan. He korostavat, että mainos- tai ilmoitusmateriaalit, jotka koskevat lottoarvontaa, ovat perustamissopimuksessa tarkoitettuja tavaroita, toisin sanoen aineellisia esineitä, sen määritelmän mukaisesti, jonka yhteisöjen tuomioistuin on antanut 11.7.1985 antamassaan tuomiossa (yhdistetyt asiat 60/84 ja 61/84, Cinéthèque, Kok. 1985, s. 2605).

19 Koska eräät edellä mainituista hallituksista väittävät, että arpajaiset eivät kuulu perustamissopimuksessa tarkoitettuun taloudelliseen toimintaan, on aiheellista muistuttaa, että tavaroiden maahantuontia tai palvelujen vastikkeellista suorittamista (katso viimeksi mainitun kohdan osalta 14.7.1976 annettu tuomio asiassa 13/76, Donà, Kok. 1976, s. 1333, 12 kohta sekä 5.10.1988 annettu tuomio asiassa 196/87, Steymann, Kok. 1988, s. 6159, 10 kohta) on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna "taloudellisena toimintana".

20 Edellä esitetyn perusteella on riittävää tutkia, kuuluvatko arpajaiset jomman kumman ennakkoratkaisupyynnössä mainitun perustamissopimuksen artiklan

soveltamisalaan.

21 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee, eivätkö arpajaiset ainakin osittain kuulu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan sen vuoksi, että niiden yhteydessä lähetetään ja jaetaan – käsiteltävänä olevassa tapauksessa muuhun jäsenvaltioon – suuria määriä aineellisia esineitä kuten kirjeitä, mainoslehtisiä tai arpalippuja.

22 On totta, että pääasian vastaajien toiminta näyttää rajoittuvan mainosmateriaalin ja ilmoittautumiskaavakkeiden sekä mahdollisesti arpalippujen lähettämiseen arpajaisten järjestäjän SKL:n lukuun. Kyseinen toiminta on kuitenkin vain arpajaisten järjestämiseen tai pitoon liittyvä konkreettinen yksityiskohta, eikä sitä voida tarkastella suhteessa perustamissopimukseen arpajaisista riippumattomana, joiden kiinteä osa se on. Esineiden maahantuonti ja jakelu eivät ole päämääriä sinänsä, vaan maahantuonnin ja jakelun tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa niissä jäsenvaltioissa, joihin kyseisiä esineitä on tuotu ja joissa niitä on jaeltu, asuvien henkilöiden osallistuminen arpajaisiin.

23 Pääasian vastaajien Gerhart Schindlerin ja Jörg Schindlerin vetoaminen siihen, että käsiteltävänä olevassa asiassa SKL-arpajaisten asiamiehet lähettivät aineellisia esineitä Isoon-Britanniaan arpajaisten mainonnan ja myynnin varmistamiseksi ja että aineelliset esineet olivat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja tavaroita, ei ole peruste sille, että heidän toimintaansa pelkän maasta viennin tai maahan tuonnin tasolle.

24 Arpajaistoiminta ei näin ollen ole "tavaroita" koskevaa toimintaa, joka kuuluu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan.

25 Kyseistä toimintaa on sitä vastoin pidettävä perustamissopimuksen tarkoittamana "palvelu"-toimintana.

26 Perustamissopimuksen 60 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

" – – palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske".

27 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kysymys arpajaisten järjestäjän tarjoamista suorituksista eli siitä, että hän tarjoaa lipun ostajille tilaisuuden osallistua peliin, jossa heillä on mahdollisuus voittoon, ja tätä tarkoitusta

varten huolehtii pelipanosten keräämisestä, arpomisten järjestämisestä sekä palkintojen ja voittojen määrittämisestä ja maksamisesta.

28 Tavallisesti kyseisiä suorituksia tarjotaan vastiketta vastaan, joka muodostuu arpajaislipun hinnasta.

29 Kyseiset suoritukset ovat luonteeltaan jäsenvaltioiden rajat ylittäviä, kuten tässä tapauksessa, silloin kun niitä tarjotaan muun jäsenvaltion alueella kuin sen, johon arpajaisten järjestäjä on sijoittautunut.

30 Lopuksi, arpajaisia eivät koske perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, kuten edellä tämän tuomion 24 kohdassa on todettu, eikä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, joissa on kysymys vain henkilöiden liikkumisesta, eikä pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset, jotka koskevat vain pääomien liikkeitä sellaisenaan eikä taloudelliselle toiminnalle tarpeellisia maksujen siirtoja (ks. asia 7/78, Régina v. Thomson ym., tuomio 23.11.1978, Kok. 1978, s. 2247).

31 Kuten muutamat jäsenvaltion ovat huomauttaneet, on totta, että yhteisön joissakin jäsenvaltioissa arpajaisia koskee erityisen ankara lainsäädäntö ja viranomaisten harjoittama tiukka valvonta. Arpajaiset eivät kuitenkaan ole kokonaan kiellettyjä jäsenvaltioissa. Päinvastoin niitä järjestetään yleisesti. Vaikka arpajaiset ovat periaatteessa kiellettyjä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, varsinkin pienimuotoisten arpajaisten järjestäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin sekä kansallisten arpajaisten järjestäminen ovat sallittuja kyseisessä jäsenvaltiossa tätä varten vuonna 1993 säädetystä laista lähtien.

32 Edellä esitetyn perusteella arpajaisia ei voida pitää toimintana, joka vahingollisuutensa vuoksi kielletään kaikissa jäsenvaltioissa ja joka yhteisön oikeuden suhteen olisi rinnastettava toimintaan, jossa on kysymys laittomista tuotteista (ks. 28.2.1984 annettu huumeita koskeva tuomio, asia 294/82, Einberger v. Hauptzollamt Freiburg, Kok. 1984, s. 1177), vaikka, kuten Belgian ja Luxemburgin hallitus huomauttavat, joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä pelisopimuksia pidetään mitättöminä. Vaikka arpajaisia voitaisiin pitää moraalisesti vähintään kyseenalaisina, yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole korvata omalla näkemyksellään sitä arviointia, jonka lainsäätäjät niissä jäsenvaltioissa ovat tehneet, joissa kyseistä toimintaa harjoitetaan laillisesti (ks. asia C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, tuomio 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4685, 20 kohta).

33 Muutamat edellä mainituista hallituksista painottavat arpajaisvoittojen sattumanvaraisuutta. Tavallinen arpajaistoiminta muodostuu kuitenkin pelaajan maksamasta summasta, jonka vastineeksi pelaaja toivoo saavansa arpajaisvoiton tai palkinnon. Kyseisen vastineen sattumanvaraisuus ei vaikuta siihen, että tätä liiketoimea on pidettävä luonteeltaan taloudellisena.

34 On myös totta, että arpajaiset - kuten amatööriurheilu - voivat olla viihdettä siihen osallistuville henkilöille. Kuitenkaan tämä pelinomaisuus ei vie arpajaisilta niiden palvelujen tarjoamiselle tyypillistä luonnetta. Arpajaisiin osallistuvat henkilöt saavat arpajaisissa ainakin voittomahdollisuuden, vaikka he eivät aina saisikaan voittoa, ja lisäksi arpajaiset tuovat myös arpajaisten järjestäjälle tuloja. Arpajaisia järjestävät yksityishenkilöt tai julkinen taho ansiotarkoituksessa, koska pelaajien pelipanoksia ei useimmissa tapauksissa kokonaan jaeta arpajaisvoittojen tai palkintojen muodossa.

35 Vaikka useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädetään, että arpajaisista saatuja tuloja saadaan käyttää vain tiettyihin, erityisesti yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin, tai että ne on jopa tuloutettava valtion budjettiin, kyseiset voittojen käyttämistä koskevat säännöt eivät muuta kysymyksessä olevan toiminnan luonnetta eivätkä poista sen taloudellista luonnetta.

36 Lopuksi, vaikka edellä mainitussa direktiivissä 75/368/ETY suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle muu kuin yksityishenkilöiden ansiotarkoituksessa harjoittama arpajaistoiminta, kyseistä toimintaa voidaan silti pitää palvelujen tarjoamisena. Kysymyksessä olevan direktiivin ainoana tavoitteena on väliaikaisesti helpottaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten toimintaa direktiivin määritelmän mukaisina itsenäisinä ammatinharjoittajina. Näin ollen direktiivin tarkoituksena tai seurauksena ei ole arpajaisien sulkeminen perustamissopimuksen 59 ja 60 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä direktiivin antajalla olisi tähän ollut edes toimivaltaa.

37 Edellä mainitusta seuraa, että ensimmäiseen ja neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että arpajaisia koskevien mainosten sekä arpalippujen maahantuonti jäsenvaltioon siinä tarkoituksessa, että kyseisen jäsenvaltion asukkaat voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa toimeenpantuihin arpajaisiin, liittyy perustamissopimuksen 60 artiklassa tarkoitettuun palvelujen tarjoamiseen ja kuuluu tämän vuoksi perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan.

Toinen ja kolmas kysymys

38 Toisen ja kolmannen kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että kyseiset ennakkoratkaisukysymykset asetetaan vain, jos toiminta pääasiana olevan riita-asian tapauksessa kuuluu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan. Koska näin ei ole asia, näihin kysymyksiin ei tarvitse vastata.

Viides kysymys

39 Viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, muodostaako kansallinen lainsäädäntö, jossa – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännössä – kielletään siinä määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta arpajaisten järjestäminen jäsenvaltion alueella, esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

40 Komissio ja pääasian vastaajat väittävät, että tällainen lainsäädäntö, joka tosiasiallisesti on syrjivää, joka tapauksessa rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta.

41 Espanjan, Ranskan ja Kreikan hallitukset sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus myöntävät, että tällainen lainsäädäntö voi rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, vaikka se on erotuksetta kaikkiin sovellettavaa lainsäädäntöä.

42 Belgian ja Luxemburgin hallitukset esittävät käsityksenään, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö ei rajoita palvelujen tarjoamisen vapautta, sillä se on erotuksetta sovellettavaa lainsäädäntöä.

43 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (ks. asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta) kansallinen lainsäädäntö voi kuulua perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta, jos kyseisellä lainsäädännöllä estetään tai muuten vaikeutetaan sellaisen palvelujen tarjoajan toimintaa, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon ja laillisesti tarjoaa siellä samankaltaisia palveluja.

44 On riittävää todeta, että tästä on kysymys Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön kaltaisessa lainsäädännössä, jossa täydellisesti estetään muiden jäsenvaltioiden arpajaisten järjestäjiä mainostamasta arpajaisiaan ja myymästä arpajaislippujaan joko suoraan tai itsenäisten asiamiesten välityksellä sen jäsenvaltion alueella, joka kyseisen lainsäädännön on antanut.

45 Tämän seurauksena viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että kansallinen lainsäädäntö, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön tavoin kielletään siinä määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta arpajaisten järjestäminen jäsenvaltion alueella, muodostaa esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

Kuudes kysymys

46 Kuudennella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, ovatko perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipoliittiset näkökohdat ja väärinkäytösten estäminen.

47 Aluksi on todettava, kuten kansallinen tuomioistuin esittää, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö ei sisällä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja tämän vuoksi sitä on pidettävä erotuksetta sovellettavana.

48 On nimittäin selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetyn kaltaista kieltoa, joka koskee suurimuotoisten arpajaisten järjestämistä ja erityisesti tämän tyyppisten arpajaisten mainostamista ja arpalippujen jakelua, sovelletaan riippumatta arpajaisten järjestäjän tai hänen asiamiestensä kansalaisuudesta ja riippumatta jäsenvaltioista, joihin arpajaisten järjestäjä ja hänen asiamiehensä ovat sijoittautuneet.

49 Komissio ja pääasian vastaajat korostavat kuitenkin, että Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön kaltainen lainsäädäntö on tosiasiallisesti syrjivää. Ne väittävät, että vaikka kyseisessä lainsäädännössä suurimuotoiset arpajaiset Yhdistyneen kuningaskunnan alueella kielletään tavalla, joka näennäisesti ei ole syrjivä, tällaisessa lainsäädännössä ensinnäkin sallitaan se, että sama henkilö järjestää samanaikaisesti useita pienimuotoisia arpajaisia, jotka käytännössä vastaavat suurimuotoisia arpajaisia, ja toiseksi sallitaan jalkapalloveikkaus tai "bingon" kaltaiset pelit, jotka luonteeltaan ja suuruudeltaan ovat verrattavissa suuriin arpajaisiin.

50 On totta, että kysymyksessä oleva kielto ei koske kaikkia arpajaistyyppejä, koska yleishyödyllisessä tarkoituksessa jäsenvaltion alueella järjestetyt

asettuu kansallisessa lainsäädännössä rahapelejä koskevaan laajempaan yhteyteen, jossa sallitaan tietyt arpajaisten kaltaiset pelit kuten jalkapalloveikkaus tai "bingoksi" kutsuttu peli.

51 Vaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa näin sallituissa peleissä pelipanokset voivat suuruudeltaan vastata suurimuotoisten arpajaisten pelipanoksia ja vaikka sattumalla on niissä huomattava merkitys, ne eroavat kuitenkin tavoitteeltaan, säännöiltään ja järjestämismuodoiltaan suurimuotoisista arpajaisista, joita oli järjestetty muissa jäsenvaltioissa ennen kansallisista arpajaisista ym. annettua vuoden 1993 lakia. Näin ollen ne eivät ole samanlaisia kuin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä kielletyt arpajaiset eikä niitä voida rinnastaa toisiinsa, toisin kuin komissio ja pääasian vastaajat väittävät.

52 Tämän vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön kaltaista lainsäädäntöä ei voida pitää syrjivänä.

53 On siis tutkittava, eikö perustamissopimuksen 59 artikla ole esteenä tämän tyyppiselle lainsäädännölle, joka – vaikka ei ole syrjivä – rajoittaa kuitenkin palvelujen tarjoamisen vapautta, kuten edellä tämän tuomion 45 kohdassa on mainittu.

54 Kaikki hallitukset, jotka ovat esittäneet huomautuksia, katsovat, että kysymyksessä olevan lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö on yhteensoveltuva perustamissopimuksen 59 artiklan määräysten kanssa. Näiden hallitusten mukaan kyseistä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna pakottavista yleisen edun mukaisista syistä, joita ovat kuluttajansuoja, rikostentorjunta, yleisen moraalin suojeleminen, rahapelien kysynnän rajoittaminen sekä yleisen edun mukaisten toimintojen rahoittaminen. Lisäksi ne arvioivat, että tällainen lainsäädäntö on oikeassa suhteessa siinä asetettuihin tavoitteisiin.

55 Komissio sitä vastoin katsoo, että vaikka kyseinen lainsäädäntö perustuu pakottaviin yleistä etua koskeviin syihin, arpajaiskielto – sellaisena kuin se on Yhdistyneen kuningaskunnan laissa – ei ole yhteensoveltuva perustamissopimuksen 59 artiklan kanssa, sillä lainsäädännössä asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavin keinoin.

56 Pääasian vastaajat väittävät omalta osaltaan, että syyt, joihin on vedottu riidanalaisen kiellon perustelemiseksi, eivät voi olla yhteisen edun mukaisia pakottavia syitä, sillä kyseisessä lainsäädännössä ei ole vastaavasti kielletty

pakottavia syitä, sillä kyseisessä lainsäädännössä ei ole vastaavasti kielletty sellaisia rahapelejä, jotka ovat luonteeltaan samanlaisia kuin suurimuotoiset arpajaiset.

57 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön siinä muodossa, joka edelsi kansallisten arpajaisten toimeenpanemisesta annettua vuoden 1993 lakia, oli asetettu seuraavat tavoitteet: ehkäistä rikoksia ja taata, että rahapeleihin osallistuvia kohdellaan asianmukaisesti, estää kysynnän lisäämistä rahapelien alalla, joiden liiallisella pelaamisella on vahingollisia yhteiskunnallisia seurauksia, sekä valvoa, että arpajaisia ei voida järjestää tavoitteena järjestäjän henkilökohtainen tai kaupallinen voitto vaan ainoastaan hyväntekeväisyys-, urheilu- tai kulttuuritarkoituksessa.

58 Kyseiset syyt, joita on tarkasteltava kokonaisuutena, liittyvät palvelun vastaanottajien suojaan sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut, että nämä päämäärät kuuluvat niihin, joilla voidaan perustella palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset (ks. yhdistetyt asiat 110/78 ja 111/78, Van Wesemael, tuomio 18.1.1979, Kok. 1979, s. 35, 28 kohta; asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta ja asia 15/78, Société générale alsacienne de banque, tuomio 24.10.1978, Kok. 1978, s. 1971, 5 kohta).

59 Kun otetaan huomioon arpajaisten varsin erityinen luonne, jota useat jäsenvaltiot ovat korostaneet, kyseiset perusteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden nojalla voidaan perustamissopimuksen 59 artiklan osalta oikeuttaa rajoitukset ja jopa kielto järjestää arpajaisia jäsenvaltion alueella.

60 Ennen kaikkea ei voida nimittäin olla ottamatta huomioon arpajaisiin samoin kuin muihin rahapeleihin kaikissa jäsenmaissa liittyviä moraalisia, uskonnollisia tai kulttuurisia näkökohtia. Kansallisessa lainsäädännössä pyritään yleensä rajoittamaan rahapelien pelaamista tai jopa kieltämään rahapelit sekä estämään se, että rahapeleistä tulee yksityisen voitontavoittelun keino. Edelleen on todettava, että kun otetaan huomioon niiden rahamäärien suuruus, joita on mahdollista koota arpajaisia järjestämällä, sekä niiden voittojen suuruus, joita arpajaisiin osallistuvat ihmiset voivat saada, erityisesti kun kyse on suurista arpajaisista, arpajaisiin liittyy suuri rikosten ja petosten vaara. Lisäksi niillä yllytetään sellaiseen rahan käyttöön, jolla voi olla vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Lopuksi arpajaistoiminnalla voidaan merkittävällä tavalla rahoittaa aatteellista tai yleisen edun mukaista toimintaa,

kuten yhteiskunnallista toimintaa, hyväntekeväisyystyötä, urheilua tai kulttuuria, vaikkakaan tätä seikkaa ei sinänsä voida pitää objektiivisena oikeuttamisperusteena.

61 Näiden erityispiirteiden vuoksi on perusteltua, että kullakin jäsenvaltiolla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia arpajaisten järjestämistapojen, pelipanosten suuruuden ja arpajaisista saatavien tulojen käytön osalta on asetettava pelaajien suojaamiseksi ja kunkin jäsenvaltion yhteiskunnalliset ja kulttuuriset erityispiirteet huomioon ottaen yleisemmin jäsenvaltion yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi. Tämän vuoksi kullekin jäsenvaltiolle kuuluu paitsi sen arvioiminen, onko arpajaistoiminnan rajoittaminen tarpeen, myös sen arvioiminen, onko tällainen toiminta kiellettävä kokonaan, kunhan tällaiset rajoitukset eivät ole syrjiviä.

62 Silloin kun jäsenvaltiossa kielletään suurimuotoisten arpajaisten järjestäminen sen alueella ja erityisesti tämän tyyppisten arpajaisten mainostaminen ja arpalippujen jakelu, kieltoa tuoda maahan materiaalia, jonka tarkoituksena on mahdollistaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisten osallistuminen sellaisiin muussa jäsenvaltiossa toimeenpantuihin arpajaisiin, ei voida pitää perusteettomana palvelujen tarjoamisen vapautta loukkaavana toimenpiteenä. Kyseinen maahantuontikielto on välttämätön osa sitä suojaa, jonka jäsenvaltio pyrkii alueellaan varmistamaan arpajaistoiminnan suhteen.

63 Tämän seurauksena kuudenteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset eivät ole esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipoliittiset näkökohdat ja väärinkäytösten estäminen.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian, Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Luxemburgin, Alankomaiden, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justicen (Queen's Bench Division, Commercial Court) 3.4.1992 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Arpajaisia koskevien mainosten sekä arpalippujen maahantuonti jäsenvaltioon siinä tarkoituksessa, että kyseisen jäsenvaltion asukkaat voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa toimeenpantuihin arpajaisiin, liittyy perustamissopimuksen 60 artiklassa tarkoitettuun palvelujen tarjoamiseen ja kuuluu tämän vuoksi perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan.**

2) **Kansallinen lainsäädäntö, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön tavoin kielletään siinä määriteltyjä poikkeuksia lukuun ottamatta arpajaisten järjestäminen jäsenvaltion alueella, muodostaa esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle.**

3) **Perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat määräykset eivät ole esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaislainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipoliittiset näkökohdat ja väärinkäytösten estäminen.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä maaliskuuta 1994.

R. Grass
kirjaaja

O. Due
presidentti