DOMSTOLENS DOM
av den 24 mars 1994*

I mål C-275/92

har High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) till domstolen gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Her Majesty's Customs and Excise

och

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler.

Begäran avser tolkningen av artiklarna 30, 36, 56 och 59 i EEG-fördraget.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida och M. Díez de Velasco samt domarna C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (referent) M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

generaladvokat: C. Gulmann,
justitiesekreterare: L. Hewlett, byrådirektör,

* Rättegångsspråk: engelska.

som beaktat de skriftliga yttrandena från

— Gerhart Schindler och Jörg Schindler, genom Mark Brealey, barrister,

— den belgiska regeringen, genom avdelningschefen Jan Devadder, utrikesministeriets rättstjänst, i egenskap av ombud, och advokaten Ph. Vlaemminck, Gent,

— den danska regeringen, genom juridiske rådgivaren Jørgen Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud

— den tyska regeringen, genom Ernst Röder, Ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud,

— den grekiska regeringen, genom biträdande juridiske rådgivaren Vassileios Kontolaimos och Ioannis Chalkias, juridiskt ombud vid statens rättsliga råd, båda i egenskap av ombud,

— den spanska regeringen, genom Alberto Navarro González, generaldirektör med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister, och Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, båda i egenskap av ombud,

— den franska regeringen, genom Philippe Pouzoulet, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Hélène Duchène, secrétaire des affaires étrangères, båda i egenskap av ombud,

— den luxemburgska regeringen, genom förste regeringsrådgivaren Charles Elsen, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten René Diederich, Luxemburg,

— den nederländska regeringen genom A. Bos, juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Förenade kungariket, genom Susan Cochrane, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av David Pannick, QC, England och Wales,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Richard Wainwright och Arnold Ridout, brittisk tjänsteman med förordnande vid kommissionens rättstjänst, båda i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten,

som hört de muntliga yttrandena, avgivna vid sammanträde den 22 september 1993, av svarandena, den belgiska regeringen, den tyska regeringen, den grekiska regeringen, den spanska regeringen, den franska regeringen, den irländska regeringen, företrädd av Mary Finlay, Senior Counsel, i egenskap av ombud, av den luxemburgska regeringen, den nederländska regeringen, företrädd av J.W. de Zwaan, biträdande juridisk rådgivare vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, av den portugisiska regeringen, företrädd av Luis Fernandes, director de Serviço Jurídico da Direcçao-Geral das Comunidades Europeias, vid utrikesministeriet, och professorn Rogério Leitão, vid institutionen för Europeiska studier vid Lusíada-universitetet, båda i egenskap av ombud, av Förenade kungariket, företrätt av John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud och Stephen Richards, barrister, och av Europeiska gemenskapernas kommission, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 16 december 1993,

meddelar följande

dom

1 Genom beslut av den 3 april 1992, som inkom till domstolen den 18 juni 1992, har High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division), med stöd av artikel 177 i EEG-fördraget, ställt sex frågor om tolkningen av artiklarna 30, 36, 56 och 59 i fördraget, i syfte att bedöma om en nationell lagstiftning, som förbjuder vissa lotterier inom en medlemsstats territorium, är förenlig med dessa bestämmelser.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för en tvist mellan Commissioners of Customs and Excise (nedan kallad "tullmyndigheten"), sökande i målet vid den nationella domstolen, och Gerhart Schindler och Jörg Schindler som rör försändelser till brittiska medborgare av reklam och beställningsblanketter avseende ett lotteri som anordnades i Förbundsrepubliken Tyskland.

3 Gerhart Schindler och Jörg Schindler utövar självständig verksamhet som ombud för "Süddeutsche Klassenlotterie" (nedan kallat "SKL"), ett statligt organ som anordnar s.k. klasslotterier för fyra delstaters räkning i Förbundsrepubliken Tyskland. Denna verksamhet består i att marknadsföra SKL:s lotterier och, utan tvivel, i att sälja lottsedlar till dessa lotterier.

4 Gerhart Schindler och Jörg Schindler skickade från Nederländerna försändelser till brittiska medborgare. Varje försändelse innehöll ett brev som inbjöd mottagaren att delta i 87:e omgången av SKL, beställningssedlar för att delta i det lotteriet och ett adresserat svarskuvert.

5 Dessa försändelser stoppades och beslagtogs av tullen vid Dover Postal Depot, med motiveringen att de införts i strid med de sammantagna bestämmelserna i artikel 1 ii i Revenue Act 1898 (1898 års tullag) och i artikel 2 i Lotteries and Amusements Act 1976 (1976 års lag om lotterier och förströelser), i deras lydelse före antagandet av National Lottery etc. Act 1993 (1993 års lag om nationella och andra lotterier).

6 Artikel 1 i 1898 års tullag hade vid det aktuella tillfället följande lydelse:

"Införsel av följande föremål är förbjuden:

i) ...

ii) All reklam för eller annat meddelande om dragning eller planerad dragning i något lotteri som enligt tullmyndighetens uppfattning förs in i syfte att spridas i Förenade kungariket i strid med någon lotterilagstiftning."

7 Artikel 1 i 1976 års lag om lotterier och förströelser förbjuder lotterier som inte har karaktär av spel, i den mening som avses i Förenade kungarikets lagstiftning om spel (se särskilt Gaming Act 1968 – 1968 års lag om spel), dvs. utlottning av vinster, i form av saker eller pengar, som grundas på slump eller tur och som förutsätter att deltagarna satsar pengar. Lagen tillåter dock, som ett undantag från detta förbud, vissa former av lotterier, särskilt lotterier i liten skala som anordnas för välgörande eller liknande ändamål.

8 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den 87:e upplagan av SKL var förbjuden enligt dessa bestämmelser.

9 Artikel 2 i 1976 års lag hade vid det aktuella tillfället följande lydelse:

"... varje person som i samband med något lotteri som anordnas eller vars anordnande planeras antingen i Storbritannien eller någon annanstans —

...

d) till Storbritannien för in, eller erbjuder någon annan person att sända, lottsedlar till eller reklam för ett lotteri i syfte att sälja eller distribuera det där, eller

e) från Storbritannien sänder, eller försöker sända, pengar eller värdeföremål av något slag som erhållits genom försäljning eller distribution av lottsedlar eller andra bevis på deltagande i ett lotteri eller något dokument som styrker försäljning eller distribution av sådana eller anger namnet på innehavaren av sådana lottsedlar eller bevis, eller

...

g) förmår, eller försöker förmå någon person att utföra någon av ovanstående handlingar,

skall anses skyldig till brott."

10 Inför High Court of Justice, där tullmyndigheten väckt talan om förverkande av de beslagtagna försändelserna, har Gerhart Schindler och Jörg Schindler, svarande i målet vid den nationella domstolen, gjort gällande att bestämmelserna i artikel 1 ii i 1898 års tullag och artikel 2 i 1976 års lag om lotterier och förströelse var oförenliga med bestämmelserna i artikel 30 i fördraget eller, i andra hand, med bestämmelserna i artikel 59 i fördraget, eftersom de förbjöd införsel till en medlemsstat av lottsedlar, brev och beställningsblanketter hänförliga till ett lotteri som lagligen anordnats i en annan medlemsstat.

11 Tullmyndigheten har invänt att lottsedlar till ett lotteri och reklam som har samband med detta lotteri inte utgjorde "varor" i fördragets mening, att varken artikel 30 eller artikel 59 i fördraget var tillämpliga på införselförbudet i den brittiska lagstiftningen, eftersom den lagstiftningen omfattade alla lotterier i stor skala, oavsett ursprung, och att förbudet i vart fall var berättigat på grund av den brittiska regeringens strävan att begränsa lotterier av socialpolitiska skäl och för att förhindra bedrägerier.

12 Eftersom High Court of Justice fann att lösningen av tvisten vid den nationella domstolen krävde tolkning av gemenskapsrättsliga bestämmelser har den förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Utgör lottsedlar till, eller reklam för, ett lotteri som lagligen anordnas i en annan medlemsstat varor i enlighet med artikel 30 i Romfördraget?

2) Om så är fallet, är artikel 30 tillämplig på Förenade kungarikets förbud mot införsel av lottsedlar eller reklam som avser större lotterier, med beaktande av att de inskränkningar som Förenade kungariket föreskriver när det gäller anordnandet av sådana lotterier inom dess territorium inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet och gäller oavsett om lotterierna anordnas från ett tredje land eller inom Förenade kungariket?

3). Om så är fallet, kan Förenade kungarikets strävan att begränsa lotteriverksamhet av socialpolitiska skäl och för att förhindra bedrägerier, under de omständigheter som föreligger i detta fall, anses utgöra sådana legitima hänsyn till allmän ordning och allmän moral som kan berättiga de omtvistade inskränkningarna, antingen enligt artikel 36 i fördraget eller enligt någon annan bestämmelse?

4) Utgör tillhandahållandet av lottsedlar till eller utskick av reklam för ett lotteri som lagligen anordnas i en annan medlemsstat ett sådant tillhandahållande av tjänster som avses i artikel 59 i Romfördraget?

5) Om så är fallet, är artikel 59 tillämplig på Förenade kungarikets förbud mot införsel av lottsedlar eller reklam som avser lotterier i större skala, med beaktande av att de inskränkningar som Förenade kungariket förskriver när det gäller anordnandet av sådana lotterier inom dess territorium inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet och gäller oavsett om lotterierna anordnas från ett tredje land eller inom Förenade kungariket?

6) Om så är fallet, kan Förenade kungarikets strävan att begränsa lotteriverksamhet av socialpolitiska skäl och för att förhindra bedrägerier, under de omständigheter som föreligger i detta fall, anses utgöra sådana legitima hänsyn till allmän ordning och allmän moral som kan berättiga de omtvistade inskränkningarna, antingen enligt de sammantagna artiklarna 56 och 66 i fördraget eller enligt någon annan bestämmelse?"

13 Mot bakgrund av de argument som parterna har framfört i målet vid den nationella domstolen och av motiveringen till beslutet om hänskjutande framgår att den nationella domstolens fråga i huvudsak går ut på att utröna om artiklarna 30 och 59 i fördraget utgör hinder för att en medlemsstats lagstiftning med vissa undantag förbjuder lotterier på den medlemsstatens territorium - så som är fallet med den brittiska lagstiftningen - och följaktligen införsel av material som är avsett att göra det möjligt för personer som är bosatta inom detta territorium att delta i utländska lotterier.

14 Genom den första och den fjärde frågan vill den nationella domstolen utröna om införsel av lotterireklam och lottsedlar till en medlemsstat, för att göra det möjligt för invånarna i den medlemsstaten att delta i ett lotteri som anordnas i en annan medlemsstat, utgör införsel av varor och skall hänföras till artikel 30 i fördraget eller om verksamheten innebär tillhandahållande av tjänster och därmed skall omfattas av tillämpningsområdet för artikel 59 i samma fördrag.

15 Mot bakgrund av dessa omständigheter finns det anledning att besvara dessa två frågor samtidigt.

Den första och den fjärde frågan

16 När det gäller frågan om tillämpligheten av artiklarna 30 och 59 i fördraget, har en grupp regeringar, nämligen den belgiska, den tyska, den irländska, den luxemburgska och den portugisiska, hävdat att lotteriverksamhet inte är någon "ekonomisk verksamhet" i den mening som avses i fördraget. De har gjort gällande att lotterier av tradition antingen är förbjudna i medlemsstaterna eller anordnas direkt av de statliga myndigheterna eller under deras kontroll och då enbart för syften av allmänintresse. Dessa regeringar anser att lotterier inte har någon ekonomiskt syfte, eftersom de grundas på slumpen. De har även hävdat att lotterier har karaktären av avkoppling eller förströelse och inte en ekonomisk karaktär. Den belgiska och den luxemburgska regeringen har tillagt att det följer av rådets direktiv 75/368/EEG av den 16 juni 1975 om åtgärder för att främja det effektiva utövandet av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster inom diverse branscher (ur ISIC-huvudgrupperna 01 - 85), särskilt övergångsåtgärder för dessa verksamhetsformer (EGT nr L 167, s. 22, fransk version; svensk specialutgåva, del 06, volym 01) att lotterier inte omfattas av fördragets

tillämpningsområde, med undantag för sådana som anordnas av enskilda personer i vinstsyfte.

17 En andra grupp av regeringar, bestående av regeringarna i Spanien, Frankrike och Förenade kungariket, har tillsammans med kommissionen hävdat att den verksamhet som består i att anordna lotterier utgör en "tjänst" i den mening som avses i artikel 60 i fördraget. De har gjort gällande att en sådan verksamhet innebär prestationer som, för det första, normalt tillhandahålls mot ersättning till den som anordnar lotteriet eller till deltagarna i lotteriet och som, för det andra, inte är hänförlig till reglerna om fri rörlighet för varor.

18 Slutligen är svarandena i målet vid den nationella domstolen av den uppfattningen att den verksamhet som de utövar är hänförlig till tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget. De har gjort gällande att reklamen och dokumenten som rör dragningen i ett lotteri är "varor" i den mening som avses i fördraget, det vill säga fysiska föremål som erhållits genom tillverkning enligt domstolens definition i dom av den 11 juli 1985 i förenade målen 60/84 och 61/84 Cinéthèque (Rec. s. 2605).

19 Eftersom vissa regeringar har hävdat att lotterier inte är "ekonomisk verksamhet" i den mening som avses i fördraget, finns det anledning att påpeka att införsel av varor eller tillhandahållande av tjänster mot ersättning (se, beträffande det sistnämnda, dom av den 14 juli 1976 i mål 13/76 Donà, punkt 12, Rec. s. 1333, och dom av den 5 oktober 1988 i mål 196/87 Steymann, punkt 10, Rec. s. 6159) skall anses utgöra "ekonomisk verksamhet" i den mening som avses i fördraget.

20 Följaktligen är det tillräckligt att undersöka om lotterier omfattas av tillämpningsområdet för den ena eller den andra av de artiklar i fördraget som anges i beslutet om hänskjutande.

21 Den nationella domstolen vill veta om lotterier, åtminstone delvis, faller under artikel 30 i fördraget, i den mån de innebär sändning och spridning, i det föreliggande fallet till en annan medlemsstat, av stora kvantiteter av fysiska föremål som brev, reklambroschyrer och lottsedlar.

22 Den verksamhet som svarandena i målet vid den nationella domstolen utövar verkar visserligen begränsad till att sända reklam och beställningsformulär, eventuellt också lottsedlar, för en lotterianordnares, SKL:s, räkning. Dessa aktiviteter är dock bara konkreta steg i att anordna eller driva ett lotteri och de kan därför inte enligt fördraget anses självständiga i förhållande till det

lotteri som de hör samman med. Införseln och spridningen av föremål är inte ett mål i sig, utan har enbart till syfte att göra det möjligt för invånarna i de medlemsstater som föremålen förs in till och sprids i att delta i lotteriet.

23 Den omständighet som åberopats av Gerhart Schindler och Jörg Schindler, i målet vid den nationella domstolen, att SKL:s ombud sänder fysiska föremål till Storbritannien för att säkerställa reklam för lotteriet och förmedling av lottsedlar till detta och att de fysiska föremålen som har erhållits genom tillverkning är varor i den mening som avses i domstolens rättspraxis, är inte tillräcklig för att deras verksamhet skall anses begränsad till enbart export eller import.

24 Lotteriverksamheten är följaktligen inte sådan verksamhet som är hänförlig till "varor" som faller under artikel 30 i fördraget.

25 Verksamheten skall i stället betraktas som "tjänster" i den mening som avses i fördraget.

26 Artikel 60 första stycket i fördraget har följande lydelse:

"I detta fördrag skall med tjänster förstås prestationer som normalt utförs mot ersättning, i den utsträckning de inte faller under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer."

27 De ifrågavarande tjänsterna är de som lotterianordnaren utför, genom att låta de personer som köper lottsedlar delta i ett hasardspel som ger dem chans till vinst och genom att för detta ändamål säkerställa insamlandet av insatserna, anordna slumpartade dragningar samt fastsälla och betala ut priser eller vinster.

28 Dessa tjänster utförs normalt mot ersättning, som utgörs av priset på lottsedeln.

29 Tjänsterna i fråga är gränsöverskridande när de, som i det föreliggande fallet, erbjuds på territoriet i en annan medlemsstat än den i vilken lotterianordnaren är etablerad.

30 Slutligen styrs lotterier varken av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, vilket fastslagits ovan i punkt 24 i denna dom, eller av bestämmelserna om fri rörlighet för personer, som enbart avser personers rörelsefrihet, eller av bestämmelserna om fri rörlighet för kapital, som enbart avser kapitalrörelser och inte alla de överföringar av pengar som är nödvändiga för ekonomisk verksamhet (se dom av den 23 november 1978 i mål 7/78 Régina mot Thomson m.fl., Rec. s. 2247).

31 Visserligen är det så som en del medlemsstater har påpekat, att lotterier är föremål för särskilt strikt reglering och kontroll av offentliga myndigheter i gemenskapens olika medlemsstater. Lotterier är dock inte helt förbjudna i dessa stater. Tvärtom är de vanligt förekommande. Det skall särskilt noteras att även om lotterier i princip är förbjudna i Förenade kungariket, så är lotterier i liten skala som anordnas för välgörande och liknande ändamål tillåtna i den medlemsstaten, liksom det nationella lotteriet, sedan 1993 års lag antogs.

32 Under dessa förhållanden kan inte lotterier anses utgöra sådan verksamhet som på grund av sin skadliga natur är förbjuden i alla medlemsstater och vars situation enligt gemenskapsrätten kan liknas vid den för verksamhet som avser olagliga produkter (beträffande narkotika se dom av den 28 februari 1984 i mål 294/82 Einberger mot Hauptzollamt Freiburg, Rec. s. 1177) och detta trots att, vilket regeringarna i Belgien och Luxemburg har påpekat, avtal om spel kan betraktas som nulliteter enligt lagstiftningen i vissa medlemsstater. Även om det moraliska värdet av lotterier åtminstone kan ifrågasättas, är det inte domstolens uppgift att med sin egen bedömning ersätta de bedömningar som har gjorts av lagstiftarna i de medlemsstater där ifrågavarande verksamhet utövas lagligt (se dom av den 4 oktober 1991 i mål C-159/90 Society for the protection of Unborn Children Ireland, punkt 20, Rec. s. I-4685).

33 En del regeringar har betonat lotterivinsters slumpartade karaktär. Ett normalt lotteriförfarande består i att en spelare betalar ett belopp och hoppas att som motprestation erhålla ett pris eller en vinst. Det element av slump som finns när det gäller motprestationen hindrar inte att transaktionen har ekonomisk karaktär.

34 Det är också så att ett lotteri, liksom amatöridrott, kan ha karaktär av förströelse för de spelare som deltar. Emellertid fråntar inte rekreationsaspekten lotteriet dess karaktär av tillhandahållande av tjänster. Lotteriet ger inte bara spelarna en vinst, eller åtminstone hopp om vinst, det ger också anordnaren

en intäkt. Lotterier anordnas i själva verket av enskilda personer eller av offentliga organ i vinstsyfte, eftersom den totala summan av deltagarnas insatser i de flesta fall inte utbetalas i form av priser eller vinster.

35 Trots att lagen i många medlemsstater föreskriver att de intäkter som erhålls genom ett lotteri endast får användas för vissa ändamål, särskilt sådana som är av allmänintresse, eller till och med att de skall användas i statsbudgeten, ändrar inte dessa regler om användningen av intäkterna den ifrågavarande verksamhetens natur och fråntar den inte dess ekonomiska karaktär.

36 Det ovannämnda direktivet 75/368 har inte, genom att från sitt tillämpningsområde undanta annan lotteriverksamhet än sådan som utövas av enskilda personer i vinstsyfte, fråntagit denna verksamhet dess karaktär av "tjänst". Direktivet har endast till syfte att genom övergångsåtgärder underlätta för medborgare från andra medlemsstater att som egenföretagare utöva vissa verksamheter som fastställs i direktivet. Det har alltså varken till syfte eller verkan, och skulle inte heller kunna ha det, att utesluta lotterier från tillämpningsområdet för artiklarna 59 och 60 i fördraget.

37 Svaret på den första och den fjärde frågan blir således att införsel av lotterireklam och lottsedlar till en medlemsstat i syfte att få invånarna i den medlemsstaten att delta i ett lotteri som anordnas i en annan medlemsstat är en verksamhet som är hänförlig till "tjänster" i den mening som avses i artikel 60 i fördraget och omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för artikel 59 i fördraget.

Den andra och den tredje frågan

38 Det framgår av deras lydelse att den andra och den tredje frågan endast ställs om den verksamhet som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen faller under tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget. Eftersom så inte är fallet saknas det anledning att besvara dessa frågor.

Den femte frågan

39 Den nationella domstolens femte fråga går ut på om en nationell lagstiftning, som den brittiska lotterilagstiftningen, som med förbehåll för vissa fastställda undantag förbjuder lotteriverksamhet på territoriet i en medlemsstat, utgör ett

hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

40 Kommissionen och svarandena i målet vid den nationella domstolen har gjort gällande att en sådan lagstiftning, som i realiteten är diskriminerande, under alla omständigheter begränsar friheten att tillhandahålla tjänster.

41 Regeringarna i Spanien, Frankrike, Grekland och Förenade kungariket har medgivit att en sådan lagstiftning kan utgöra en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, trots att den är tillämplig utan åtskillnad.

42 Regeringarna i Belgien och Luxemburg har anfört att en lagstiftning som den brittiska inte utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster eftersom den är tillämplig utan åtskillnad.

43 Enligt domstolens rättspraxis (se dom av den 25 juli 1991 i mål C-76/90 Säger, punkt 12, Rec. s. I-4221) kan en nationell lagstiftning falla under artikel 59 i fördraget, även om den är tillämplig utan åtskillnad, om den förbjuder eller på annat sätt stör verksamheten för en person som tillhandahåller tjänster och som är etablerad i en annan medlemsstat, där han lagligen tillhandahåller motsvarande tjänster.

44 Det är tillräckligt att konstatera att så är fallet med en nationell lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen, som fullständigt förhindrar att anordnare av lotterier från andra medlemsstater marknadsför sina lotterier och säljer sina lottsedlar, antingen direkt eller genom självständiga ombud, på territoriet i den medlemsstat som har antagit lagstiftningen.

45 Följaktligen blir svaret på den femte frågan att en nationell lagstiftning som, i likhet med den brittiska lotterilagstiftningen, med förbehåll för vissa fastställda undantag, förbjuder lotterier på territoriet i en medlemsstat utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

Den sjätte frågan

46 Den nationella domstolens sjätte fråga går ut på om fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster utgör hinder för en lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.

47 Det skall inledningsvis konstateras att, vilket den nationella domstolen förklarat, en sådan lagstiftning som den brittiska inte innebär någon diskriminering på grund av nationalitet och följaktligen måste anses tillämplig utan åtskillnad.

48 Det är klarlagt att ett sådant förbud som det som föreskrivs i den brittiska lagstiftningen, som avser lotterier i stor skala och särskilt reklam och spridning av lottsedlar i den typen av lotterier, är tillämpligt oavsett anordnarens eller hans ombuds nationalitet och oavsett i vilken eller vilka medlemsstater anordnaren eller ombuden är etablerade. Det innebär således ingen diskriminering på grund av de berörda ekonomiska operatörernas nationalitet eller på grund av i vilken medlemsstat dessa är etablerade.

49 Kommissionen och svarandena i målet vid den nationella domstolen har dock gjort gällande att en lagstiftning av det slag som den brittiska lotterilagstiftningen i realiteten är diskriminerande. De har hävdat att även om lagen förbjuder stora lotterier på det brittiska territoriet på ett sätt som förefaller vara icke-diskriminerande, så tillåter en lagstiftning av detta slag dels att en och samma person samtidigt anordnar flera små lotterier, dvs. motsvarande ett stort lotteri, dels att det anordnas hasardspel av ett slag och i en skala som är jämförbar med den för stora lotterier, som exempelvis fotbollstips eller "bingospel".

50 Det är sant att det förbud som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte omfattar alla typer av lotterier, eftersom lotterier i begränsad skala, som anordnas av ideella skäl, är tillåtna inom det nationella territoriet och eftersom detta förbud ingår i en mer allmän nationell lagstiftning om spel om pengar som tillåter vissa typer av spel som är besläktade med lotterier, som exempelvis fotbollstips och "bingospel".

51 Trots att de spel som således är tillåtna i Förenade kungariket kan ge upphov till insatser som är jämförbara med de i storskaliga lotterier och trots att de till betydande del innehåller element av slump, så skiljer de sig i fråga om syfte, regler och det sätt de anordnas på från lotterier i stor skala som, före införandet av 1993 års lag om nationella och andra lotterier, arrangerades i andra medlemsstater. Situationen för dessa är därför inte jämförbar med situationen för de lotterier som är förbjudna enligt den brittiska lagstiftningen och de kan, tvärtemot vad kommissionen och svarandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat, inte likställas.

52 En lagstiftning som den brittiska kan inte anses vara diskriminerande under dessa förhållanden.

53 Det finns därför anledning att undersöka om artikel 59 i fördraget utgör hinder för en lagstiftning av denna typ som utan att vara diskriminerande ändå inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, vilket fastslagits ovan i punkt 45.

54 Samtliga regeringar som inkommit med yttranden anser att en lagstiftning som den ifrågasatta är förenlig med bestämmelserna i artikel 59 i fördraget. De hävdar att lagstiftningen måste anses berättigad av sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som rör konsumentskydd, förebyggande av brott, skydd för den allmänna moralen, begränsning av efterfrågan på spel om pengar och finansiering av aktiviteter av allmänintresse. De anser dessutom att en lagstiftning av detta slag står i proportion till sitt syfte.

55 Kommissionen har däremot anfört att ett förbud mot lotterier som det som föreskrivs i den brittiska lagstiftningen, trots att det grundas på tvingande hänsyn till allmänintresset, inte är förenligt med artikel 59 i fördraget, eftersom syftet med det kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

56 Svarandena i målet vid den nationella domstolen har å sin sida hävdat att de skäl som åberopas för att berättiga det omtvistade förbudet inte kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset, eftersom en lagstiftning som den brittiska inte innehåller något motsvarande förbud mot spel om pengar av samma slag som de storskaliga lotterierna.

57 Enligt den information som erhållits av den nationella domstolen hade den brittiska lagstiftningen, i dess lydelse före antagandet av 1993 års lag som införde det nationella lotteriet, följande syften: att förebygga brott och garantera att deltagarna i spel om pengar behandlas ärligt; att undvika att stimulera efterfrågan på sådana spel om pengar som kan få skadliga sociala effekter vid överdrift; att se till att lotterier inte kan anordnas i personligt eller kommersiellt vinstsyfte, utan endast för välgörande, idrottsliga eller kulturella ändamål.

58 Dessa syften, som skall betraktas sammantagna, rör skyddet för mottagarna av tjänsten och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har redan fastslagit att dessa syften kan berättiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 18 januari 1979 i förenade målen 110/78 och 111/78 Van Wesemael, punkt 28, Rec.

s. 35; dom av den 4 december 1986 i mål 220/83 kommissionen mot Frankrike, punkt 20, Rec. s. 3663; dom av den 24 oktober 1978 i mål 15/78 Société générale alsacienne de banque, punkt 5, Rec. s. 1971).

59 Mot bakgrund av lotteriers mycket speciella beskaffenhet, vilket har betonats av flera medlemsstater, är dessa syften av sådant slag att de berättigar att det i förhållande till artikel 59 i fördraget införs inskränkningar som sträcker sig så långt som förbud mot lotterier på en medlemsstats territorium.

60 För det första kan man nämligen inte bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar. Medlemsstaterna tenderar allmänt att begränsa och till och med att förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. För det andra skall det påpekas att mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla, framför allt i lotterier som anordnas i stor skala, innebär lotterier höga risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Slutligen är det inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt berättigande, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur.

61 Dessa speciella omständigheter berättigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten, utan även att förbjuda den, förutsatt att dessa inskränkningar inte är diskriminerande.

62 När en medlemsstat förbjuder anordnandet av lotterier i stor skala på sitt territorium och särskilt reklam för och spridning av lottsedlar i den typen av lotterier, kan inte ett förbud mot införsel av material som skall göra det möjligt för invånarna i den medlemsstaten att delta i sådana lotterier som anordnas i en annan medlemsstat anses vara en åtgärd som oberättigat inskränker friheten att tillhandahålla tjänster. Ett sådant förbud mot införsel är nämligen nödvändigt för det skydd som den medlemsstaten vill säkerställa på sitt territorium när det gäller lotterier.

63 Följaktligen blir svaret på den sjätte frågan att fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.

Rättegångskostnader

64 De kostnader som har förorsakats regeringarna i Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Förenade kungariket samt Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 3 april 1992 förts vidare av High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) – följande dom:

1) **Införsel av lotterireklam och lottsedlar till en medlemsstat i syfte att få invånare i den medlemsstaten att delta i ett lotteri som anordnas i en annan medlemsstat är en verksamhet som är hänförlig till "tjänster" i den mening som avses i artikel 60 i fördraget och omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för artikel 59 i fördraget.**

2) **En nationell lagstiftning som, i likhet med den brittiska lotterilagstiftningen, med förbehåll för vissa fastställda undantag, förbjuder lotterier på territoriet i en medlemsstat, utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.**

3) **Fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för en lagstiftning som den brittiska lotterilagstiftningen mot bakgrund av de hänsyn till socialpolitik och bedrägeribekämpning som ligger till grund för den.**

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Díez de Velasco	Kakouris	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg
Kapteyn		Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 mars 1994.

R. Grass	O. Due
Justitiesekreterare	Ordförande