

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

24 март 1994 година*

„Лотарии”

По дело C-275/92

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда съгласно член 177 от Договора за ЕИО от страна на High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) (Върховния съд на Англия и Уелс) по производството, висящо пред този съд между

Her Majesty's Customs and Excise

и

Gerhart Schindler,

Joerg Schindler

относно тълкуване на членове 30, 36, 56 и 59 от Договора за ЕИО

СЪДЪТ,

в състав: г-н О. Due, председател, г-н G.F. Mancini, г-н J.C. Moitinho de Almeida и г-н M. Díez de Velasco (председатели на състави), г-н C.N. Kakouris, г-н F.A. Schockweiler, г-н G.C. Rodríguez Iglesias, г-н F. Grévisse (докладчик), г-н M. Zuleeg, г-н P.J.G. Картеун и г-н J.L. Murray, съдии,

генерален адвокат: г-н C. Gulmann,

секретар: г-жа L. Hewlett, администратор,

като има предвид писмените становища, представени:

- за г-н Gerhart Schindler и г-н Joerg Schindler - от г-н Mark Brealey, barrister,

- за белгийското правителство - от г-н Jan Devadder, главен директор в Министерство на външните работи, външната търговия и сътрудничеството с развиващите се страни, в качеството на представител и адв. Ph. Vlaeminck, Адвокатска колегия, Гент,

- за датското правителство - от г-н Joergen Molde, правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител,

- за германското правителство - от г-н Ernst Roeder, Ministerialrat във Федералното министерство на икономическите въпроси, в качеството на представител,

* Език на производството: английски.

- за гръцкото правителство - от г-н Vassileios Kontolaimos, помощник правен съветник, и г-н Ioannis Chalkias, законен представител, от Държавната правна служба, в качеството на представители,

- за испанското правителство - от г-н Alberto Navarro González, генерален директор за Правна и институционална координация на Общността, и г-н Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado в Правния отдел за въпроси пред Съда на Европейските общности, действащи в качеството на представители,

- за френското правителство - от г-н Philippe Pouzoulet, заместник-директор в Дирекцията по правни въпроси в Министерството на външните работи, и г-жа H  l  ne Duch  ne, секретар по външните работи, в качеството на представители,

- за люксембургското правителство - от г-н Charles Elsen, главен правителствен съветник, действащ в качеството на представител, подпомаган от адв. Ren   Diederich, от адвокат от Адвокатска колегия, Люксембург,

- за нидерландското правителство - от г-н A. Bos, правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител,

- за правителството на Обединеното кралство - от г-ца Susan Cochrane, Правен отдел на Министерството на финансите, в качеството на представител, и г-н David Pannick QC (кралски адвокат) от Адвокатска колегия, Англия и Уелс,

- Комисията на Европейските общности - от Richard Wainwright, юридически съветник, и Arnold Ridout, държавен служител на Великобритания, командирован в Правната служба на Комисията, действащи в качеството на представители,

предвид изложеното в доклада за съдебното заседание,

след като изслуша становищата на ответниците, на белгийското правителство, на германското правителство, на гръцкото правителство, на испанското правителство, на френското правителство, на ирландското правителство, представлявано от г-жа Mary Finlay, старши съветник, в качеството на представител, на люксембургското правителство, на нидерландското правителство, представлявано от г-н J.W. de Zwaan, помощник правен съветник в Министерството на външните работи, в качеството на представител, на португалското правителство, представлявано от г-н Luis Fernandes, директор на Правната служба в Генералната дирекция за Европейските общности в Министерството на външните работи, и г-н Rogério Leitão, професор в Института по европейски науки в Университета в Lusíada, в качеството на представители, на правителството на Обединеното кралство, представлявано от г-н John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor в Министерството на финансите, в качеството на представител и г-н Stephen Richards, Barrister и на Комисията на Европейските общности, на съдебното заседание от 22 септември 1993 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 1993 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С определение от 3 април 1992 г., постъпило в Съда на 18 юни 1992 г., High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) (Върховният съд на Англия и Уелс е отнесъл до Съда, съгласно член 177 от Договора, шест преюдициални въпроса относно тълкуването на членове 30, 36, 56 и 59 от Договора с цел да се установи, дали национално законодателство, забраняващо провеждането на някои лотарии в държава-членка, е съвместимо с тези разпоредби.

2. Тези въпроси са били повдигнати в хода на производството между Commissioners of Customs and Excise (Членове на Комисия по митници и акцизи) (наричани по-нататък „членовете на комисията”), ищци по главното производство, и г-н Gerhart Schindler и г-н Joerg Schindler относно изпращане на реклами и формуляри за участие в лотария, организирана във Федерална република Германия, на граждани на Обединеното кралство.

3. Г-н Gerhart Schindler и г-н Joerg Schindler са независими представители на „Sueddeutsche Klassenlotterie” (наричани по-нататък „SKL”), обществена организация, която организира така наречените „дялови лотарии” от името на четири провинции във Федерална република Германия. В качеството си на такива представители, те рекламират SKL лотариите и безспорно продават билети за тези лотарии.

4. Ищците Gerhart Schindler и Joerg Schindler са изпратили пликове от Нидерландия до граждани на Обединеното кралство. Всеки един от пликовете е съдържал писмо, приканващо адресата да участва в 87-мото издание на SKL, формуляри за участие в тази лотария и предварително отпечатан плик за отговор.

5. Пликовете са били задържани и конфискувани от членовете на комисията в пощата в Дувър на основание на това, че те са били внесени в нарушение на член 1, (ii) от Revenue Act (Законът за приходите) от 1898 г. във връзка с член 2 от Lotteries and Amusements Act (Закона за лотариите и развлеченията) от 1976 г., преди тяхното изменение с National Lottery etc. Act (Законът за националната лотария и т.н.) от 1993 г.

6. Член 1 от Revenue Act от 1898 г., в сила по това време, е предвиждал:

„Вносът на следните изделия е забранен, а именно:-

(i)...

(ii) всяка реклама или друго съобщение за, или свързано с, организиране или намерение за организиране на лотария, която според членовете на комисията по митниците и акцизите е внесена с цел публикуване в Обединеното кралство, в нарушение на който и да е закон, свързан с лотариите.”

7. Член 1 от Lotteries and Amusements Act (Закона за лотариите и развлеченията) от 1976 г. забранява лотарии, които не представляват хазарт по смисъла на законодателството на Обединеното кралство за хазарта (по-специално Gaming Act (Закона за хазарта) от 1968 г.), а именно – разпределение на парични печалби или на паричната стойност на основата на шанса, когато парите са били заложени от

играчите. Независимо от това, като изключение от тази забрана, законът разрешава някои видове лотария, основно малки лотарии с благотворителна и сходна цел.

8. Според определението за препращане, 87-мото издание на SKL е било забранено по силата на тези разпоредби.

9. Член 2 от Закона от 1976 г., в сила по това време, е предвиждал:

„... всяко лице, което във връзка с някоя лотария е организирано или е предложило да организира било то във Великобритания или където и да е другаде

г) донесе, или покани някого да изпрати, във Великобритания с цел продажба или разпространение на какъвто и да е лотариен билет или рекламни материали на лотария; или

д) изпрати или се опита да изпрати от Великобритания каквито и да е пари или ценна вещ, получена във връзка с продажба или разпространение, или всеки документ, отразяващ продажба или разпространение, или идентичността на притежателя, на какъвто и да е лотариен билет; или

ж) причини, склони или се опита да склони някое лице да извърши някое от посочените по-горе действия, носи отговорност за престъпление.”

10. В производството, образувано от членовете на комисията за конфискуване на заловените пликосе, Gerhart Schindler и Joerg Schindler, ответници по основното дело, са се позовали пред High Court Of Justice, че член 1,(ii) от Revenue Act (Закона за приходите) от 1898 г. и член 2 от Lotteries and Amusements Act (Закона за лотариите и развлеченията) от 1976 г. са несъвместими с член 30, или алтернативно - с член 59, от Договора, тъй като те забраняват внос в държава-членка на билети, писма и формуляри за участие, свързани с лотария, законно провеждаща се в друга държава-членка.

11. Членовете на комисията са заявили, че билетите и рекламите за лотарията не представляват „стоки” по смисъла на Договора, че нито член 30, нито член 59 се прилагат към забраната за внос в законодателството на Обединеното кралство, тъй като това законодателство се прилага към всички големи лотарии, независимо от техния произход и че във всички случаи забраната е оправдана от загрижеността на правителството на Обединеното кралство да се ограничат лотариите от съображения за социална политика и за предотвратяване на измами.

12. Като е преценил, че решаването на този спор налага тълкуване на правото на Общността, High Court of Justice е спрял производството и е отнесъл следните въпроси до Съда:

„(1) Дали билетите за лотария или рекламните материали за лотария, която се провежда законно в друга държава-членка, представляват стоки по смисъла на член 30 от Римския договор?

(2) Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, дали член 30 се прилага към забраната от страна на Обединеното кралство на внос на билети или реклама за големи

лотарии, като се вземе предвид, че ограниченията, наложени от правото на Обединеното кралство, се прилагат без дискриминация на основата на националността, независимо от това дали лотарията се организира от чужбина или вътре в Обединеното кралство?

(3) Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, дали загрижеността на Обединеното кралство да ограничи лотариите от съображения за социална политика и предотвратяване на злоупотреби съставлява законно съображение за обществена политика или обществен морал, оправдаващи ограниченията, срещу които е подадена жалбата, независимо дали по член 36 или на друго основание, при обстоятелствата по настоящия случай?

(4) Дали осигуряването на билети или изпращането на реклами за участие в лотария, която законно се провежда в друга държава-членка, съставлява предоставяне на услуги по смисъла на член 59 от Римския договор?

(5) Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, дали член 59 се прилага към забраната от страна на Обединеното кралство за внос на билети и реклами за участие в големи лотарии, като се вземат предвид ограниченията, наложени от правото на Обединеното кралство, се прилагат без дискриминация на основата на националността, независимо от това дали лотарията се организира от чужбина или вътре в Обединеното кралство?

(6) Ако отговорът на предходния въпрос е утвърдителен, дали загрижеността на Обединеното кралство да ограничи лотариите от съображения за социална политика и предотвратяване на злоупотреби съставлява законно съображение за обществена политика или обществен морал, оправдаващи ограниченията, срещу които е подадена жалбата, независимо дали по член 56 във връзка с член 66 или на друго основание, при обстоятелствата по настоящия случай?

13. Като се отчетат доводите, представени пред Съда от страните по главното производство, и съображенията, изложени в определението за препращане, националният съд повдига въпроса, дали членове 30 и 59 изключват забрана от страна на държава-членка, с някои изключения, на лотарии на своята територия – какъвто е случаят със законодателството на Обединеното кралство – а оттам и на внос на материали, имащи за цел да позволят на нейните жители да участват в чуждестранни лотарии.

14. Първият и четвъртият въпрос са повдигнати от националният съд, за да се установи, дали внос на лотарийни реклами и билети в държава-членка с цел участие на жителите на тази държава в лотария, организирана в друга държава-членка съставлява внос на стоки и попада в обхвата на член 30 от Договора или дали такава дейност представлява предоставяне на услуги и като такава попада в обхвата на член 59 от Договора.

15. При тези обстоятелства тези два въпроса следва да бъдат разгледани заедно.

По първия и четвъртия въпрос

16. При преценката на това, дали членове 30 и 59 от Договора се прилагат, белгийското, германското, ирландското, люксембургското и португалското правителство твърдят, че

лотариите не представляват „икономическа дейност” по смисъла на Договора. Те твърдят, че лотариите традиционно са забранени в държавите-членки или се организират било то пряко от публичните органи, било то под техен контрол, изцяло от съображения за обществен интерес. Те считат, че лотариите нямат икономическа цел, тъй като те се основават на шанса. Във всеки случай, лотариите имат по-скоро характер на отдых и развлечение, отколкото икономически характер. Белгийското и люксембургското правителства добавят, че от Директива 75/368/ЕИО на Съвета от 16 юни 1975 г. относно мерките за улесняване на свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги по отношение на различни дейности (ex раздели 01 - 85 по ISIC), и по-специално на временните мерки по отношение на тези дейности (ОВ L 167, 1975 г., стр. 22) е видно, че лотариите попадат извън обхвата на Договора, освен когато те се организират от лица с цел печалба.

17. Правителствата на Испания, Франция и Обединеното кралство и Комисията твърдят, че оперирането на лотарии представлява „услуга” по смисъла на член 60 от Договора. Те твърдят, че такава дейност е свързана с услуги, нормално предоставяни срещу възнаграждение на организатора на лотарията или на участниците в нея, но не се обхваща от правилата за свободно движение на стоки.

18. На последно място, ответниците по главното производство твърдят, че тяхната дейност попада в обхвата на член 30 от Договора. Те твърдят, че рекламите и документите, обявяващи или свързани с теглене на лотария, представляват „стоки” по смисъла на Договора, а именно - в съответствие с определението, дадено от Съда в Решение от 11 юли 1985 г., по съединени дела 60/84 и 61/84 г., *Cinéthèque* срещу *Fédération Nationale des Cinémas Français*, *Recueil*, стр. 2605, те представляват произведени материални обекти.

19. Тъй като някои от правителствата твърдят, че лотариите не представляват „икономически дейности” по смисъла на Договора, следва да бъде изяснено, че внос на стоки или предоставяне на услуги срещу възнаграждение (по последния въпрос вж. Решенията от 14 юли 1976 г. по дело *Donà* срещу *Mantero* 13/76, *Recueil*, стр. 1333, точка 12 и Решение от 5 октомври 1988 г. *Steymann* срещу *Staatssecretaris van Justitie* 196/87, *Recueil*, стр. 6159, точка 10) следва да бъдат разглеждани като „икономически дейности” по смисъла на Договора.

20. При това положение е достатъчно да се прецени, дали лотариите попадат в обхвата на един или друг член от Договора, посочени в определението за препращане.

21. Националният съд пита, дали лотариите попадат, поне отчасти, в обхвата на член 30 от Договора, доколкото те са свързани с широкомащабно изпращане и разпространение, в случая с друга държава-членка, на материални обекти, като писма, рекламни брошури или лотарийни билети.

22. Несъмнено, осъществяваната от ответниците по главното производство дейност по всеобщо мнение се ограничава до изпращане на реклами и формуляри за участие, и може би билети от името на организатора на лотарията, SKL. Тези дейности обаче, са само конкретни стъпки в организирането или функционирането на лотарията и не могат по Договора да бъдат разглеждани независимо от лотарията, с която те са свързани. Вносът и разпространението на предмети сами по себе си не са крайна цел. Тяхната

единствена цел е да позволи на жителите на държавите-членки, в които тези обекти се внасят и разпространяват да участват в лотарията.

23. Обстоятелството, на което се позовават Gerhart Schindler и Joerg Schindler, че според фактите по главното производство представителите на SKL внасят материални обекти във Великобритания с цел да рекламират лотарията и да продават там билети и че материални обекти, които са произведени, представляват стоки по смисъла на практиката на Съда, не е достатъчна да сведе тяхната дейност само до износ или внос.

24. По такъв начин дейностите, свързани с лотария, не са дейности, свързани със „стоки“, които като такива да попадат в обхвата на член 30 от Договора.

25. Те обаче следва да бъдат разглеждани като „услуги“ по смисъла на Договора.

26. Член 60, алинея първа от Договора предвижда:

„...за “услуги” по смисъла на настоящия Договор се считат престациите, обикновено предоставяни срещу възнаграждение, доколкото не са регулирани от разпоредбите, отнасящи се до свободата на движение на стоки, капитали и лица.”

27. Въпросните услуги са тези, предоставяни от организатора на лотарията, които позволяват на купувачите да участват в хазартна игра с надеждата да спечелят, като организират за тази цел събиране на залозите, организиране на тегленето и удостоверяване и изплащане на печалбите.

28. Тези услуги нормално се предоставят срещу възнаграждение, състоящо се от цената на лотарийния билет.

29. Въпросните услуги са трансгранични услуги когато, какъвто е случаят по главното производство, те се предлагат в държава-членка, различна от тази, в която е установен организаторът на лотарията.

30. На последно място, лотариите не се регулират нито от правилата на Договора относно свободното движение на стоки (вж. параграф 24 от настоящото решение), нито от правилата относно свободното движение на хора, което се отнася единствено до движението на хора, нито от правилата относно свободното движение на капитали, което се отнася единствено до движението на капитали, макар и не до всички парични преводи, свързани с икономическите дейности (вж. Решението от 23 ноември 1978 г. по дело *Regina v Thompson*, 7/78 г., Recueil, стр. 2247).

31. Несъмнено, както посочват някои държави-членки, лотариите подлежат на особено строго регулиране и непосредствен контрол от страна на публичните органи в различните държави-членки на Общността. Независимо от това, те не са напълно забранени в тези държави. Напротив, те са често срещано явление. По-специално, въпреки че по принцип лотариите са забранени в Обединеното кралство, малки лотарии с благотворителни и сходни цели са разрешени, както и от влизането в сила на съответния закон през 1993 г. – националната лотария.

32. При тези обстоятелства лотариите не могат да бъдат разглеждани като дейности, чийто вреден характер води до тяхната забрана във всички държави-членки и чието

положение по правото на Общността може да бъде оприличено на това на дейности, включващи незаконни продукти (във връзка с наркотиците, вж. Решение от 28 февруари 1984 г. по дело Einberger срещу Hauptzollamt Freiburg (294/82 г., Recueil, стр. 1177), въпреки че, както белгийското и люксембургското правителство посочват, законодателството на някои държави-членки разглежда договорите за залагане като нищожни. Макар и моралът на лотариите да е най-малкото спорен, Съдът няма за цел да замести оценката за това в законодателствата на държавите-членки, където тази дейност се практикува законно (вж. Решението по дело Society for the Protection of Unborn Children Ireland (Дружество за защита на неродените деца, Ирландия) (C-159/90, Recueil, стр. I-4685, точка 20).

33. Някои от правителствата подчертават хазартния характер на печалбите от лотария. Независимо от това, нормалната лотарийна сделка се състои от плащане на сума от залагащия, който се надява в замяна да получи награда или печалба. Хазартният елемент, присъщ на насрещната престация, не лишава сделката от икономическия Ж характер.

34. Също така е вярно, че подобно на аматьорския спорт лотарията може да достави развлечение за играчите, които участват. Независимо от това, развлекателният аспект на лотарията не я извежда извън сферата на предоставяне на услуги. Тя не само дава на играчите, ако не печалба, то поне надежда за печалба, но тя също така носи печалба за организатора. Лотариите се организират от частни или публични лица с цел да донесат печалба, тъй като в повечето случаи не всички пари, заложили от участниците, се преразпределят като предметни или парични награди.

35. Въпреки че в много държави-членки законът предвижда, че печалбите от лотария могат да бъдат използвани само за определени цели, по-специално в обществен интерес, или дори може да има изискване да бъдат внесени в държавния бюджет, правилата на разпределяне на печалбата не изменят характера на въпросната дейност или не я лишават от нейния икономически характер.

36. На последно място, като изключва от своето приложно поле лотарийните дейности различни от тези, извършвани от лица с цел печалба, упоменатата по-горе Директива 75/368 не отрича на тези дейности характерът им на „услуги“. Следователно нито предметът на директивата, нито нейното действие изключва, или би могло да изключи лотариите от обхвата на членове 50 и 60 от Договора.

37. Следователно отговорът, който следва да бъде даден на първия и на четвъртия въпрос е, че вносът на лотарийни билети и реклами в държава-членка с цел участие на жители на тази държава в лотария, организирана в друга държава-членка, представлява „услуга“ по смисъла на член 60 от Договора и съответно попада в обхвата на член 59 от Договора.

По втория и третия въпрос

38. От тяхната формулировка е видно, че вторият и третият преюдициален въпрос на националния съд се поставят, само ако дейността, разглеждана в главното производство попада в обхвата на член 30 от Договора. Тъй като това не е така, не е необходимо да се отговаря на тези въпроси.

По петия въпрос

39. С петия въпрос, националният съд отправя запитване дали национално законодателство, което подобно на законодателството на Обединеното кралство относно лотариите забранява, с някои конкретни изключения, провеждането на лотарии в държава-членка, представлява препятствие пред свободното предоставяне на услуги.

40. Комисията и ответниците по главното производство твърдят, че от всяка гледна точка такова законодателство, което на практика се явява дискриминационно, ограничава свободното предоставяне на услуги.

41. Правителствата на Испания, Франция, Гърция и Обединеното кралство приемат, че такова законодателство може да ограничава свободното предоставяне на услуги, макар че то се прилага без разграничение.

42. Белгийското и люксембургското правителства твърдят, че такова законодателство като това на Обединеното кралство не ограничава свободното предоставяне на услуги, понеже то се прилага без разграничение.

43. Съгласно практиката на Съда (вж. решението по дело Saeger срещу Denemeuer (C-76/90 г., Recueil, стр. I-4221, точка 12), национално законодателство може да попадне в обхвата на член 59 от Договора, дори ако то се прилага без разграничение, когато то забранява или по друг начин възпрепятства дейностите на доставчик на услуги, установен в друга държава-членка, където той законно предоставя подобни услуги.

44. Достатъчно е да се отбележи, че такъв е случаят с национално законодателство като законодателството на Обединеното кралство относно лотариите, което изцяло забранява на организатори на лотарии от други държави-членки да рекламират своите лотарии и да продават своите билети, било то пряко или чрез независими представители, в държавата-членка, която е въвела в сила такова законодателство.

45. Следователно отговорът на петия въпрос следва да бъде, че национално законодателство, което подобно на законодателството на Обединеното кралство относно лотариите забранява, с някои конкретни изключения, провеждането на лотарии в държава-членка, съставлява пречка пред свободното предоставяне на услуги.

По шестия въпрос

46. Шестият преюдициален въпрос на националният съд поставя проблема, дали разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги забраняват законодателство като законодателството на Обединеното кралство относно лотариите, когато то се обосновава със съображения за социална политика и предотвратяване на измами.

47. Първо, както националният съд посочва, законодателство като това на Обединеното кралство не включва дискриминация на основата на националността и следователно следва да бъде разглеждано като прилагащо се без разграничение.

48. Безспорно е, че забрана като тази, предвидена в законодателството на Обединеното кралство, която се прилага към организирането на големи лотарии, и по-специално, към

рекламирането и разпространението на билети за такива лотарии, се прилага независимо от националността на организатора на лотарията или неговите представители и независимо от държава-членка или държавите-членки, в която организаторът или неговите представители са установени. Следователно то не дискриминира на основата на националността на заинтересованите икономически представители или според държавата-членка, в която те са установени.

49. Комисията и ответниците по главното производство твърдят обаче, че законодателство, подобно на законодателството на Обединеното кралство относно рекламите, е на практика дискриминационно. Те твърдят, че макар и такова законодателство да забранява големите лотарии в Обединеното кралство по привидно недискриминационен начин, то позволява едновременното организиране от едно и също лице на няколко малки лотарии, което се равнява на една голяма лотария, а също така и организирането на хазартни игри, които по характер и мащаб са съпоставими с големите лотарии, като футболно тото или „бинго”.

50. Вярно е, че въпросната забрана по главното производство не се прилага към всички типове лотарии, като малките лотарии, които не се провеждат за частна печалба са разрешени на националната територия и забраната е дадена в по-общ контекст на националното законодателство относно хазарта, което позволява някои форми на хазартни игри, подобни на лотариите, като футболно тото или „бинго”.

51. Независимо от това, макар размерът на залозите в игрите, които са разрешени в Обединеното кралство да е съпоставим с този на големите лотарии и макар тези игри да включват до голяма степен елемент на хазарт, те се различават по своя предмет, правила и методи на организиране от тези големи лотарии, които са установени в държавите-членки, различни от Обединеното кралство преди влизането в сила на National Lottery etc. Act (Закона за националната лотария, и т.н.) от 1993 г. Следователно те не са в съпоставимо положение с лотариите, забранени от законодателството на Обединеното кралство, и обратно на аргументите на Комисията и ответниците по главното производство не могат да бъдат приравнени на тях.

52. При тези обстоятелства законодателство, като това на Обединеното кралство не може да бъде разглеждано като дискриминационно.

53. Това води до въпроса, дали член 59 от Договора забранява такова законодателство, което макар и да не е дискриминационно, независимо от това, както беше посочено в параграф 45 по-горе, ограничава свободното предоставяне на услуги.

54. Всички правителства, които са представили становища, считат, че законодателство като въпросното е съпоставимо с член 59 от Договора. Те твърдят, че законодателството следва да бъде разглеждано като оправдано поради първостепенни съображения от обществен интерес за защита на потребителите, предотвратяване на престъпления, защита на обществения морал, ограничение на търсенето на хазартни игри и финансиране на дейности от обществен интерес. Те считат също така, че такова законодателство е пропорционално на преследваната във връзка с това цел.

55. Обратно на това, Комисията счита, че макар и да е основана на първостепенни съображения от обществен интерес, забраната на лотарии, като тази предвидена в законодателството на Обединеното кралство не е съвместима с член 59 от Договора,

тъй като целите, които тя следва, могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки.

56. Ответниците по главното производство твърдят от своя страна, че причините, посочени за оправдаване на въпросната забрана, не могат да представляват първостепенни съображения от обществен интерес, тъй като законодателство като това на Обединеното кралство не съдържа еквивалентна забрана на хазартните игри със същия характер като големите лотарии.

57. Според информацията, предоставена от преpraщания съд, законодателството на Обединеното кралство, преди неговото изменение през 1993 г. със закона за създаване на национална лотария, е следвал следните цели: да предотврати престъпления и да гарантира че лицата, които играят хазартни игри ще бъдат третирани честно; да избегне насърчаването на търсенето в сектора на хазарта, който има увреждащи социални последици при надхвърляне на допустимото; да гарантира че лотариите не се организират с цел лична и търговска печалба, а само с благотворителна, спортна или културна цел.

58. Тези съображения, които трябва да бъдат разгледани заедно, засягат защитата на получателите на услугата и, по-общо, на потребителите, както и поддържането на реда в обществото. Съдът вече е постановил, че тези цели фигурират сред тези, които могат да оправдаят ограниченията на свободното предоставяне на услуги (вж. Решенията по съединени дела от 18 януари 1979 г., по дело Van Wesemael (110/78 и 111/78 г., Recueil, стр. 35, точка 28); от 4 декември 1986 г. по дело Commission срещу Франция (220/83, Recueil, стр. 3663, точка 20; от 24 октомври 1978 г. Société Générale Alsacienne de Banque срещу Koestler (15/78, Recueil, стр. 1971, точка 5).

59. Като се вземе предвид особения характер на лотариите, което беше подчертано от много държави-членки, тези съображения са такива, че могат да оправдаят ограничения по отношение на член 59 от Договора, които могат да стигнат до забрана на лотариите в държава-членка.

60. Първо, не е възможно да не се вземат предвид, моралните, религиозните или културните аспекти на лотариите, както и на другите типове хазартни игри, във всички държави-членки. Общата тенденция на държавите-членки е да се ограничи, или даже забрани, практикуването на хазартни игри, и да се попречи те да бъдат източник на частна печалба. Второ, лотариите включват висок риск от измама, като се вземе предвид размера на сумите, които могат да бъдат заложени, и на печалбите, които те могат да предоставят на играчите, особено когато те се организират в голям мащаб. Трето, те подтикват към разходи, което може да има увреждащи индивидуални и социални последици. Последното основание, което не е маловажно, въпреки че само по себе си не може да се разглежда като обективно оправдание е, че лотариите могат да имат значителен принос за финансирането на благотворителни дейности или дейности от обществен интерес, като социални дейности, благотворителни дейности, спорт или култура.

61. Тези особености оправдават това, националните органи да разполагат в достатъчна степен със свобода да определят, какво е необходимо за защита на играещите и, по-общо, за поддържане на реда в обществото, по отношение на начина, по който лотариите се организират, размера на залозите и разпределението на печалбите, които

те носят. При тези обстоятелства, те са свободни да оценят не само дали е необходимо да се ограничат дейностите на лотариите, но и дали те следва да бъдат забранени, при условие че тези ограничения не са дискриминационни.

62. Когато държава-членка забранява на своята територия организирането на големи лотарии, и по-специално, рекламирането и разпространението на билети за такъв тип лотария, забраната на вноса на материали, имащи за цел да позволят на гражданите на тази държава-членка да участват в такива лотарии, организирани в друга държава-членка, не могат да бъдат разглеждани като мярка, включваща необоснована намеса в свободното предоставяне на услуги. Такава забрана на вноса представлява необходима част от защитата, която държавата-членка цели да осигури на своята територия във връзка с лотариите.

63. Следователно отговорът, който следва да бъде даден на шестия въпрос е, че разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги не забраняват законодателство като законодателството на Обединеното кралство относно лотариите с оглед на съображенията за социална политика и предотвратяване на измамите, които го обосновават.

По съдебните разноски

64. Разноските, направени от правителствата на Белгия, Дания, Германия, Гърция, Франция, Ирландия, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Обединеното кралство и от Комисията на Европейските общности, които представиха становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, отправени от High Court of Justice (Queen' s Bench Division, Commercial Court) с определение от 3 април 1992 г., реши:

1. Вносът на лотарийни билети и реклами в държава-членка с цел участие на жители на тази държава в лотария, организирана в друга държава-членка, представлява „услуга” по смисъла на член 60 от Договора и съответно попада в обхвата на член 59 от Договора.

2. Национално законодателство, което подобно на законодателството на Обединеното кралство относно лотариите забранява, с някои конкретни изключения, провеждането на лотарии в държава-членка, съставлява пречка пред свободното предоставяне на услуги.

3. Разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги не се противопоставят на законодателство като законодателството на Обединеното кралство относно лотариите, предвид съображенията за социална политика и предотвратяване на измамите, които го обосновават.