

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

11 juni 2015 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Vrij verrichten van diensten – Kansspelen – Nationale belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen – Nationale wettelijke regeling waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino's wordt verboden – Beginsel van rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel – Richtlijn 98/34/EG – Verplichting tot mededeling van ontwerpen van technische voorschriften aan de Commissie – Aansprakelijkheid van de lidstaat voor schade veroorzaakt door een met het Unierecht strijdige wettelijke regeling”

In zaak C-98/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Fővárosi Törvényszék (Hongarije) bij beslissing van 13 februari 2014, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2014, in de procedure

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

tegen

Magyar Állam,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, S. Rodin (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Berger en F. Biltgen, rechters

advocaat-generaal: N. Jääskinen,

griffier: I. Illéssy,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 januari 2015,

gelet op de opmerkingen van:

- Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft en Megapolis Terminal Szolgáltató kft, vertegenwoordigd door L. Kelemen, ügyvéd,
- Magyar Állam, vertegenwoordigd door T. Bogdán en I. Janitsáry, ügyvédek,

- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Fehér en G. Koós als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en J. C. Halleux als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck en B. Van Vooren, advocaten,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil en T. Müller als gemachtigden,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en P. de Sousa Inês als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door D. Loma-Osorio Lerena en A. Tokár als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, lid 3, VEU, de artikelen 34 VWEU, 36 VWEU, 52, lid 1, VWEU, 56 VWEU en 61 VWEU en de artikelen 1, 8 en 9 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 81; hierna: „richtlijn 98/34”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft en Megapolis Terminal Szolgáltató kft enerzijds en de Magyar Állam (Hongaarse Staat) anderzijds over een schadevordering van die ondernemingen wegens de schade die zij zouden hebben geleden door de toepassing van met het Unierecht strijdige nationale wetten inzake de exploitatie van speelautomaten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 1 van richtlijn 98/34 bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3) „technische specificatie”: een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures.

[...]

4) „andere eis”: een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het

product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden;

[...]

11) „technisch voorschrift’: een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 10, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden.

De facto technische voorschriften zijn met name:

– [...]

– [...]

– technische specificaties of andere eisen of regels betreffende diensten die verbonden zijn met fiscale of financiële maatregelen die het verbruik van producten of het gebruik van diensten beïnvloeden, doordat zij de naleving van die technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten aanmoedigen; hieronder vallen niet de technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten die samenhangen met de nationale stelsels van sociale zekerheid.

[...]”

4 Artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Onverminderd artikel 10 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan; zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

[...]”

5 Artikel 9 van deze richtlijn luidt:

„1. De lidstaten stellen de goedkeuring uit van een ontwerp voor een technisch voorschrift voor de duur van drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt.

[...]

7. De leden 1 tot en met 5 zijn niet van toepassing als een lidstaat:

– om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van de gezondheid van mens en dier, de bescherming van planten, of de veiligheid, en in het geval van regels betreffende diensten, ook met de bescherming van de openbare orde, met name de bescherming van minderjarigen, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is,

[...]

In de in artikel 8 bedoelde mededeling vermeldt deze lidstaat de redenen voor de urgentie van de betrokken maatregelen. De Commissie spreekt zich zo spoedig mogelijk uit over de mededeling. Zij neemt de nodige maatregelen in geval van misbruik van deze procedure. Het Europees Parlement wordt door de Commissie op de hoogte gehouden.”

6 Artikel 10, lid 4, van de richtlijn luidt:

„Artikel 9 is niet van toepassing op de in artikel 1, punt 11, tweede alinea, derde streepje, bedoelde technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten.”

Hongaars recht

7 Krachtens artikel 26, lid 3, van wet nr. XXXIV van 1991 op de organisatie van kansspelen (hierna: „wet op de kansspelen”), in de versie die gold tot en met 9 oktober 2012, mochten speelautomaten worden geëxploiteerd in casino’s en in speelzalen die werden geëxploiteerd door specifiek daartoe opgerichte handelsondernemingen.

8 Volgens artikel 33 van die wet, zoals van toepassing tot en met 31 oktober 2011, bedroeg de forfaitaire kansspelbelasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen klasse I en II 100 000 HUF per spelpositie per maand. In afwijking van die regel werd op de speelautomaten in zogenoemde elektronische casino’s een belasting van 120 000 HUF geheven, hoewel deze casino’s werden beschouwd als een specifieke soort speelzaal klasse I. De belasting was verschuldigd voor elke begonnen maand. Voor de exploitatie van speelautomaten in casino’s gold een andere belastingregeling.

9 Artikel 33 van de wet op de kansspelen is gewijzigd bij artikel 27 van wet nr. CXXV van 2011 tot wijziging van bepaalde belastingwetten ter stabilisering van de begroting (hierna: „wijzigingswet van 2011”), waardoor de belasting op speelautomaten met ingang van 1 november 2011 in elektronische casino’s 700 000 HUF per automaat bedroeg en in andere speelzalen klasse I en II 500 000 HUF. Bij artikel 27 werd ook een percentsgewijze kansspelbelasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen ingevoerd voor automaten waarvan de netto-opbrengst per kwartaal 900 000 HUF of meer bedroeg. Voor automaten waarop meerdere spelers tegelijk kunnen spelen, werd de toepasselijke drempel bepaald door 900 000 HUF te vermenigvuldigen met het aantal spelposities. Die belasting bedroeg 20 % van de schijf van de netto-opbrengst van de automaat per kwartaal boven 900 000 HUF.

10 Daarnaast bepaalde de wijzigingswet van 2011 dat speelautomaten in speelzalen vanaf 1 januari 2013 verplicht verbonden moesten zijn met een centrale server in beheer van een handelsonderneming die aan bepaalde voorwaarden voldeed en waartoe de kansspelinspectie realtime toegang had.

11 Vervolgens is artikel 26, lid 3, van de wet op de kansspelen met ingang van 10 oktober 2012 bij artikel 5 van wet nr. CXLIV van 2012 tot wijziging van wet nr. XXXIV van 1991 op de

organisatie van kansspelen (hierna: „wijzigingswet van 2012”) in die zin gewijzigd dat speelautomaten uitsluitend in casino’s mogen worden geëxploiteerd.

12 Bij artikel 8 van de wijzigingswet van 2012 is artikel 40/A in de wet op de kansspelen ingevoegd, waarvan lid 1 bepaalde dat de vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten in speelzalen die waren verleend vóór de inwerkingtreding van die wijzigingswet, de dag na die inwerkingtreding kwamen te vervallen, en de kansspeexploitanten die vergunningen binnen twee weken na die datum bij de belastingautoriteiten moesten inleveren.

Hoofddeding en prejudiciële vragen

13 Verzoeksters in het hoofddeding zijn handelsondernemingen die tot de inwerkingtreding van de wijzigingswet van 2012 speelautomaten in speelzalen exploiteerden. Voor hun activiteiten gebruikten zij voornamelijk uit andere lidstaten afkomstige automaten. Onder hun klanten waren burgers uit de Europese Unie die in Hongarije op vakantie waren.

14 Volgens de Hongaarse regeling die gold tussen 16 augustus 1991 en 9 oktober 2012 konden speelautomaten worden geëxploiteerd in casino’s en speelzalen na verkrijging van een administratieve vergunning die werd verleend door de kansspelinspectie. De exploitanten van speelzalen, zoals verzoeksters in het hoofddeding, moesten maandelijks een forfaitaire belasting betalen. Op 31 oktober 2011 bedroeg deze belasting 100 000 HUF per speelautomaat.

15 Ingevolge de wijzigingswet van 2011 moesten speelautomaten in speelzalen vanaf 1 januari 2013 verbonden zijn met een centrale server.

16 Voorts is bij die wet met ingang van 1 november 2011 de maandelijks forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen vervienvoudigd, en daarbovenop een percentsgewijze belasting ingevoerd ten belope van een percentage van de netto-opbrengst per kwartaal van elke automaat. De belasting op de exploitatie van speelautomaten in casino’s bleef ongewijzigd.

17 Op 30 september 2011 – de dag na de bekendmaking van de wijzigingswet van 2011 – heeft de Hongaarse regering de tekst van die wet meegedeeld aan de Europese Commissie, evenwel zonder erop te wijzen dat de bij die wet ingestelde belastingverhoging binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/34 viel. De in artikel 9, lid 1, van die richtlijn gestelde termijn werd niet in acht genomen.

18 Uiteindelijk werd het systeem van exploitatie van speelautomaten op basis van een centrale server zoals het was neergelegd in de wijzigingswet van 2011 niet uitgevoerd, aangezien het Hongaarse parlement op 2 oktober 2012 op basis van een regeringsvoorstel van 1 oktober 2012 de wijzigingswet van 2012 heeft vastgesteld, waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino’s werd verboden. Ter rechtvaardiging van dit verbod heeft de wetgever verwezen naar het voorkomen van criminaliteit en gokverslaving, alsook naar overwegingen van volksgezondheid met betrekking tot het voorkomen van gokverslaving. Die wet is in werking getreden op 10 oktober 2012, de dag na de bekendmaking ervan. De volgende dag – 11 oktober 2012 – vervielen de vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten in speelzalen van rechtswege, zonder dat de wetgever in een vergoeding voor de betrokken exploitanten had voorzien.

19 Op 1 oktober 2012 heeft de Hongaarse regering het ontwerp van de wijzigingswet van 2012 aan de Commissie meegedeeld, waarbij zij deze wet kwalificeerde als een financiële maatregel in de zin van artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34. Op grond van artikel 10, lid 4, van die richtlijn werd er geen wachtermijn toegepast. Op 15 oktober 2012 heeft de Commissie aan de regering meegedeeld dat zij het niet eens was met die kwalificatie. De Hongaarse regering heeft daarop

aangevoerd dat er sprake was van dringende redenen in de zin van artikel 9, lid 7, van de richtlijn.

20 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Fővárosi Törvényszék (hoofdstedelijk hof) beroep ingesteld tegen de Magyar Állam strekkende tot vergoeding van de schade die zij zouden hebben geleden door de toepassing van een aantal bepalingen van de wijzigingswet van 2011 en de wijzigingswet van 2012. De schade bestaat volgens hen uit de door hen betaalde kansspelbelasting, het waardeverlies van hun speelautomaten en de kosten in het kader van het hoofdgeding.

21 De Magyar Állam heeft geconcludeerd tot verwerping van het beroep. Zij betwist zowel de rechtsgrondslag van het beroep als de door verzoeksters in het hoofdgeding gevorderde bedragen.

22 Bij beschikking van 13 februari 2014 heeft de Fővárosi Törvényszék de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vijftien vragen:

„1) Is verenigbaar met artikel 56 VWEU een niet-discriminerende regeling van een lidstaat waarbij zonder aanpassingsperiode bij één enkele handeling het geldende bedrag van de directe belasting – de kansspelbelasting – op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten wordt verviëfvoudigd en bovendien een percentsgewijze kansspelbelasting wordt ingevoerd, waardoor de activiteiten van kansspelaanbieders die speelzalen exploiteren, worden beperkt?

2) Kan artikel 34 VWEU aldus worden uitgelegd dat daaronder valt een niet-discriminerende regeling van een lidstaat waarbij zonder aanpassingsperiode bij één enkele handeling het geldende bedrag van de directe belasting – de kansspelbelasting – op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten wordt verviëfvoudigd en bovendien een percentsgewijze kansspelbelasting wordt ingevoerd, waardoor de invoer in Hongarije van uit de Europese Unie afkomstige speelautomaten wordt beperkt?

3) Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: kan een lidstaat zich in het kader van de toepassing van de artikelen 36 VWEU, 52, lid 1, VWEU en 61 VWEU of het bestaan van dwingende vereisten, uitsluitend beroepen op de normalisatie van de begrotingssituatie?

4) Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: moet in het kader van de door een lidstaat vastgestelde beperkingen en de toekenning van een periode van aanpassing aan de fiscale regeling, overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU rekening worden gehouden met de algemene rechtsbeginselen?

5) Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: kan het arrest in de zaak Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79) aldus worden uitgelegd dat de lidstaat wegens schending van artikel 34 VWEU en/of artikel 56 VWEU schadeplichtig kan zijn op grond dat die bepalingen – ingevolge hun rechtstreekse werking – particulieren in de lidstaten rechten verlenen?

6) Kan richtlijn 98/34[...] aldus worden uitgelegd dat als een ‚de facto technisch voorschrift‘ kan worden aangemerkt een fiscale regeling van een lidstaat waarbij het bedrag van een directe belasting, namelijk de kansspelbelasting op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten, in één keer wordt verviëfvoudigd en bovendien een percentsgewijze kansspelbelasting wordt ingevoerd?

7) Indien de zesde vraag bevestigend wordt beantwoord: kunnen particulieren in een lidstaat zich jegens deze lidstaat beroepen op de door deze lidstaat begane schending van artikel 8, lid 1,

en/of artikel 9, lid 1, van richtlijn 98/34[...] onder verwijzing naar een verzuim van de lidstaat dat aanleiding geeft tot schadeplichtigheid, [met andere woorden,] beoogt die richtlijn particulieren rechten te verlenen? Welke aspecten moet de nationale rechter afwegen om te beoordelen of de [Magyar Állam] een voldoende gekwalificeerde schending heeft begaan en tot welke soort schadevergoeding kan een dergelijke schending aanleiding geven?

8) Is verenigbaar met artikel 56 VWEU een niet-discriminerende regeling van een lidstaat waarbij de exploitatie van speelautomaten in speelzalen met onmiddellijke ingang wordt verboden zonder de betrokken kansspelaanbieders een overgangs- of aanpassingsperiode en/of een passende schadevergoeding toe te kennen, en waarbij tegelijk een monopolie voor de exploitatie van speelautomaten aan casino's wordt verleend?

9) Kan artikel 34 VWEU aldus worden uitgelegd dat deze bepaling ook beslissend en toepasselijk is wanneer een lidstaat een niet-discriminerende regeling vaststelt die de invoer van speelautomaten uit de Europese Unie weliswaar niet rechtstreeks verbiedt, maar het daadwerkelijke gebruik en de daadwerkelijke exploitatie van die automaten in het kader van de organisatie van kansspelen beperkt of verbiedt, zonder de betrokken kansspelaanbieders die deze activiteiten verrichten een overgangs- of aanpassingsperiode dan wel een schadevergoeding toe te kennen?

10) Indien de [achtste en/of de negende] vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: met welke criteria dient de nationale rechter rekening te houden om in het kader van de toepassing van de artikelen 36 VWEU, 52, lid 1, VWEU en 61 VWEU of het bestaan van dwingende vereisten te beoordelen of de beperking noodzakelijk, passend en evenredig was?

11) Indien de [achtste en/of de negende] vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: moet in het kader van de door een lidstaat vastgestelde verbodsbepalingen en de toekenning van een aanpassingsperiode, overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU rekening worden gehouden met de algemene rechtsbeginselen? Moet in het kader van de in casu ingevoerde beperking rekening worden gehouden met de grondrechten, zoals het eigendomsrecht en het verbod van onteigening zonder schadevergoeding, en zo ja, op welke wijze?

12) Indien de [achtste en/of de negende] vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: kan het arrest in de zaak Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79) aldus worden uitgelegd dat de lidstaat wegens schending van artikel 34 VWEU en/of artikel 56 VWEU schadeplichtig kan zijn op grond dat die bepalingen – ingevolge hun rechtstreekse werking – particulieren in de lidstaten rechten verlenen?

13) Kan richtlijn 98/34[...] aldus worden uitgelegd dat als een 'andere eis' kan worden aangemerkt een regeling van een lidstaat die door de exploitatie van speelautomaten tot casino's te beperken, de exploitatie ervan in speelzalen verbiedt?

14) Indien de [dertiende] vraag bevestigend wordt beantwoord: kunnen particulieren in een lidstaat zich jegens deze lidstaat beroepen op de door deze lidstaat begane schending van artikel 8, lid 1, en/of artikel 9, lid 1, van richtlijn 98/34[...] onder verwijzing naar een verzuim van de lidstaat dat aanleiding geeft tot schadeplichtigheid? Welke aspecten moet de nationale rechter afwegen om te beoordelen of de verwerende partij een voldoende gekwalificeerde schending heeft begaan en tot welke soort schadevergoeding kan een dergelijke schending aanleiding geven?

15) Vindt het [Unie]rechtelijke beginsel dat de lidstaten gehouden zijn tot vergoeding van de schade die aan particulieren is veroorzaakt door aan de lidstaten toe te rekenen schendingen van het [Unie]recht, ook toepassing wanneer de lidstaat op het gebied waarop de vastgestelde regeling betrekking heeft, over soevereiniteit beschikt? Fungeren de grondrechten en de

algemene rechtsbeginselen die blijken uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten ook in dat geval als richtsnoer?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

23 Om te beginnen betwist de Hongaarse regering, zakelijk weergegeven, dat het Hof bevoegd is om de prejudiciële vragen te beantwoorden, op grond dat het hoofdgeding geen aanknopingspunt met het Unierecht heeft, gezien het ontbreken van een grensoverschrijdend element.

24 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding – die zonder onderscheid van toepassing zijn op Hongaarse burgers en burgers van andere lidstaten – over het algemeen slechts onder de bepalingen inzake de in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden vallen voor zover zij van toepassing zijn op situaties die een verband vertonen met het handelsverkeer tussen de lidstaten (zie in die zin arresten Anomar e.a., C?6/01, EU:C:2003:446, punt 39, en Garkalns, C?470/11, EU:C:2012:505, punt 21).

25 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat sommige klanten van verzoeksters in het hoofdgeding Unieburgers op vakantie in Hongarije waren.

26 De diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter zonder zich te verplaatsen aanbiedt aan een in een andere lidstaat gevestigde ontvanger, vormen een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU (zie in die zin arresten Alpine Investments, C?384/93, EU:C:1995:126, punten 21 en 22; Gambelli e.a., C?243/01, EU:C:2003:597, punt 53, en Commissie/Spanje, C?211/08, EU:C:2010:340, punt 48).

27 Bovendien kan niet worden uitgesloten dat in andere lidstaten dan Hongarije gevestigde exploitanten interesse hadden of hebben om een speelzaal in Hongarije te openen (zie in die zin arresten Blanco Pérez en Chao Gómez, C?570/07 en C?571/07, EU:C:2010:300, punt 40, en Garkalns, C?470/11, EU:C:2012:505, punt 21).

28 Het Hof is derhalve bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

Bestaan van beperkingen van de fundamentele vrijheden

Eerste en tweede vraag

29 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale wettelijke regeling zoals de wijzigingswet van 2011, waarbij zonder overgangperiode een forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen wordt vervijfvoudigd en bovendien een percentsgewijze belasting op diezelfde activiteit wordt ingevoerd, een beperking vormt van het door artikel 34 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van goederen en de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

30 Om te beginnen zij opgemerkt dat een dergelijke wettelijke regeling een rechtstreekse weerslag heeft op de exploitatie van de speelautomaten. De mogelijke weerslag van een dergelijke wettelijke regeling op de invoer van deze automaten is daarentegen slechts indirect, door haar invloed op de exploitatie.

31 Zonder dat de invoer van speelautomaten als nevenactiviteit van hun exploitatie hoeft te worden onderzocht, zij vastgesteld dat de exploitatie van deze automaten weliswaar is gekoppeld

aan de invoer ervan, doch dat de eerste activiteit onder de Verdragsbepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting valt en de tweede onder die betreffende het vrije verkeer van goederen (arrest Anomar e.a., C?6/01, EU:C:2003:446, punt 55).

32 Zelfs indien een nationale wettelijke regeling zoals de wijzigingswet van 2011 de invoer van speelautomaten zou belemmeren door de exploitatiemogelijkheden ervan te beperken, kan het Hof zich in het kader van de onderhavige procedure niet uitspreken over de vraag of artikel 34 VWEU zich tegen de toepassing van een dergelijke wettelijke regeling verzet, bij ontbreken van voldoende nadere gegevens over de daadwerkelijke gevolgen van deze wettelijke regeling voor de invoer van speelautomaten (zie in die zin arrest Läärä e.a., C?124/97, EU:C:1999:435, punt 26).

33 In die omstandigheden moet een dergelijke wettelijke regeling enkel worden getoetst aan artikel 56 VWEU.

34 In dit verband moet er meteen op worden gewezen dat, ofschoon de directe belastingen tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, deze niettemin verplicht zijn die bevoegdheid uit te oefenen in overeenstemming met het Unierecht en met name met de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden (zie in die zin arrest Blanco en Fabretti, C?344/13 en C?367/13, EU:C:2014:2311, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Artikel 56 VWEU verlangt niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter op grond van diens nationaliteit, maar tevens de opheffing van iedere beperking van de vrijheid van dienstverrichting – ook indien deze zonder onderscheid voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten geldt – die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt (zie in die zin arresten Sporting Exchange, C?203/08, EU:C:2010:307, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en HIT en HIT LARIX, C?176/11, EU:C:2012:454, punt 16).

36 Artikel 56 VWEU heeft daarentegen geen betrekking op maatregelen die uitsluitend tot gevolg hebben dat er voor de dienstverrichting in kwestie extra kosten ontstaan en die het verrichten van diensten tussen lidstaten en het verrichten van diensten binnen één lidstaat gelijkelijk raken (arrest Mobistar en Belgacom Mobile, C?544/03 en C?545/03, EU:C:2005:518, punt 31).

37 Vaststaat dat de wijzigingswet van 2011 geen directe discriminatie inhoudt tussen Hongaarse ondernemingen en in andere lidstaten gevestigde ondernemingen die speelautomaten exploiteren in Hongaarse speelzalen, aangezien de forfaitaire en de percentsgewijze belasting die bij deze wet zijn ingevoerd, onder dezelfde voorwaarden voor alle ondernemingen worden geheven.

38 Bovendien blijkt niet uit de verwijzingsbeslissing of uit de opmerkingen van partijen bij de procedure dat de ondernemingen die speelzalen op de Hongaarse markt exploiteren, voornamelijk in andere lidstaten gevestigd zijn, zodat de wettelijke regelingen in het hoofdgeding een indirecte discriminatie van in andere lidstaten gevestigde dienstverrichters zouden kunnen opleveren (zie in die zin arresten Spotti, C?272/92, EU:C:1993:848, punt 18, en Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C?385/12, EU:C:2014:47, punten 39 en 41).

39 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen echter dat de wijzigingswet van 2011 door de drastische verhoging van de belastingen op de exploitatie van die automaten in speelzalen exploitanten van speelzalen belette speelautomaten winstgevend te exploiteren, en op die manier aan de exploitanten van casino's in feite een exclusieve exploitatie van speelautomaten toekende. In het bijzonder resulteerde de heffing van een maandelijks forfaitaire belasting van 500 000 HUF

in het geval van een speelzaal klasse I met een gemiddelde maandopbrengst van 200 000 HUF per speelautomaat, in een gemiddeld maandverlies van 300 000 HUF per speelautomaat. Zelfs voor exploitanten van speelzalen met een hogere opbrengst bleef na aftrek van die belastingen en diverse kosten geen of hoogstens een minieme winst over.

40 Dienaangaande zij vastgesteld dat de wijzigingswet van 2011 moet worden beschouwd als een belemmering van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting indien zij daadwerkelijk het vrij verrichten van de exploitatie van speelautomaten in speelzalen in Hongarije zou hebben verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk hebben gemaakt, hetgeen aan de nationale rechter staat om na te gaan.

41 Dat zou het geval zijn indien de verwijzende rechter zou vaststellen dat de verhoging van de belastingen door de wijzigingswet van 2011 tot gevolg had dat de exploitatie van speelautomaten werd beperkt tot casino's, waarvoor die verhoging niet gold. Die verhoging zou dan een vergelijkbaar gevolg hebben gehad als een verbod op de exploitatie van speelautomaten buiten casino's, dat volgens vaste rechtspraak een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting vormt (zie met name arresten *Anomar e.a.*, C-6/01, EU:C:2003:446, punt 75, en *Commissie/Griekenland*, C-65/05, EU:C:2006:673, punt 53).

42 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij zonder overgangperiode een forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen wordt vervielfvoudigd en bovendien een percentsgewijze belasting op diezelfde activiteit wordt ingevoerd, een beperking vormt van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, voor zover zij het vrij verrichten van de exploitatie van speelautomaten in speelzalen verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt, hetgeen aan de nationale rechter staat om na te gaan.

43 Om de in de punten 30 tot en met 32 vermelde redenen hoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Achtste en negende vraag

44 Met zijn achtste en negende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale wettelijke regeling zoals de wijzigingswet van 2012, waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino's wordt verboden zonder overgangperiode of vergoeding van de exploitanten van speelzalen, een beperking vormt van het door artikel 34 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van goederen en de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

45 Om te beginnen zij vastgesteld dat een aantal van de argumenten die partijen in het hoofdgeding bij het Hof hebben aangevoerd, betrekking hebben op problemen die niet worden opgeworpen in bovengenoemde prejudiciële vragen en die zijn ontleend aan feiten die niet aan bod komen in het door de verwijzende rechter omschreven feitelijke kader.

46 Meer bepaald is door verzoeksters in het hoofdgeding in hun schriftelijke opmerkingen gesteld en door de Hongaarse regering ter terechtzitting bevestigd dat in Hongarije een casino enkel mag worden geëxploiteerd door marktdeelnemers die beschikken over een door de Magyar Állam verleende concessie. De concessies voor de exploitatie van een casino worden slechts aan een beperkt aantal inrichtingen verleend en kunnen onder bepaalde omstandigheden worden toegekend zonder voorafgaande aanbesteding. Bovendien zijn volgens verzoeksters in het hoofdgeding tot op heden enkel concessies verleend aan in Hongarije gevestigde ondernemingen. De Hongaarse procedures voor verlening van die concessies benadelen in de praktijk dus in andere lidstaten gevestigde exploitanten.

47 De vraag betreffende de verenigbaarheid van die procedures met het Unierecht moet evenwel worden onderscheiden van de vraag of het verbod op de exploitatie van speelautomaten buiten casino's in overeenstemming met het Unierecht is. Enkel deze laatste vraag is het voorwerp van de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter.

48 Dienaangaande zij gepreciseerd dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij aan het Hof wil stellen. Het Hof kan zich niet op verzoek van een van de partijen in het hoofdgeding buigen over vragen die de nationale rechter niet heeft gesteld. Wanneer de nationale rechter wegens het verloop van het geding aanvullende gegevens over de uitlegging van het Unierecht meent nodig te hebben, staat het aan hem om zich opnieuw tot het Hof te wenden (zie in die zin arresten CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, punt 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklisias e.a., C?381/89, EU:C:1992:142, punt 19, en Slob, C?236/02, EU:C:2004:94, punt 29). Het Hof kan de in de punt 46 van het onderhavige arrest aangehaalde argumenten dus niet onderzoeken.

49 Bepaald moet dus worden of een nationale wettelijke regeling zoals de wijzigingswet van 2012 een belemmering vormt van het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van dienstverrichting voor zover daarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino's wordt verboden, waarbij deze vraag losstaat van de vraag of de Hongaarse regeling betreffende de procedure voor de verlening van concessies voor de exploitatie van een casino die vrijheden ook beperkt.

50 Om de in de punten 30 tot en met 32 uiteengezette redenen moet een dergelijke wettelijke regeling enkel aan artikel 56 VWEU worden getoetst.

51 Dienaangaande volgt met name uit de in punt 41 aangehaalde rechtspraak dat een nationale wettelijke regeling op grond waarvan bepaalde kansspelen enkel in casino's mogen worden geëxploiteerd en gespeeld, een belemmering van de vrijheid van dienstverrichting vormt.

52 In die omstandigheden moet op de achtste vraag worden geantwoord dat een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino's wordt verboden zonder overgangperiode of vergoeding van de exploitanten van speelzalen, een beperking vormt van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.

53 De negende vraag hoeft niet te worden beantwoord.

Rechtvaardiging van de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting

54 Met zijn derde, vierde, tiende en elfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre de beperkingen die uit nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding kunnen voortvloeien, kunnen worden toegestaan

op grond van de uitdrukkelijke afwijkende bepalingen van de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU, die overeenkomstig artikel 62 VWEU ook ter zake van toepassing zijn, of overeenkomstig de rechtspraak van het Hof hun rechtvaardiging kunnen vinden in dwingende vereisten van algemeen belang.

55 Aangezien de wijzigingswet van 2011 en de wijzigingswet van 2012 beide deel uitmaken van een nationale hervorming die ertoe strekt de exploitatie van speelautomaten te beperken en de Hongaarse wetgever beide wettelijke regelingen op dezelfde doelstellingen heeft gegrond, moet de mogelijke rechtvaardiging van de uit die wetten voortvloeiende beperkingen voor beide wetten samen worden onderzocht.

Bestaan van dwingende vereisten van algemeen belang

56 Vooraf zij in herinnering gebracht dat de kansspelregeling behoort tot de gebieden waarop er tussen de lidstaten aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen bestaan. Bij gebreke van harmonisatie op het niveau van de Unie zijn de lidstaten dus in beginsel vrij om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen (zie in die zin arresten Dickinger en Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punt 47, en Digibet en Albers, C?156/13, EU:C:2014:1756, punt 24).

57 In het kader van een geding dat bij het Hof krachtens artikel 267 VWEU aanhangig is gemaakt, staat het aan de verwijzende rechter om vast te stellen welke doelstellingen door de nationale regeling daadwerkelijk worden nagestreefd (arrest Pflieger e.a., C?390/12, EU:C:2014:281, punt 47).

58 Niettemin zij vastgesteld dat de doelstellingen die door de wettelijke regelingen in het hoofdgeding zouden worden nagestreefd, namelijk bescherming van de consument tegen gokverslaving en het voorkomen van aan het spel verbonden criminaliteit en fraude, dwingende vereisten van algemeen belang zijn waarin beperkingen van kansspelactiviteiten hun rechtvaardiging kunnen vinden (zie in die zin arresten Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punt 55, en Stanley International Betting en Stanleybet Malta, C?463/13, EU:C:2015:25, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Verzoeksters in het hoofdgeding betogen echter dat de wijzigingswet van 2011 er in feite in hoofdzaak toe strekte de belastinginkomsten uit de exploitatie van speelautomaten te doen toenemen.

60 Dienaangaande heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de doelstelling de inkomsten voor de schatkist te maximaliseren op zich een beperking van de vrijheid van dienstverrichting niet kan rechtvaardigen (zie met name arresten Dickinger en Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punt 55, en Pflieger e.a., C?390/12, EU:C:2014:281, punt 54).

61 De omstandigheid dat een beperking van de kansspelactiviteiten bijkomstig ten goede komt aan de begroting van de betrokken lidstaat belet echter niet dat die beperking gerechtvaardigd kan zijn, voor zover zij in de eerste plaats daadwerkelijk doelstellingen betreffende dwingende vereisten van algemeen belang nastreeft (zie in die zin arresten Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punt 36, en Gambelli e.a., C?243/01, EU:C:2003:597, punt 62). Het staat aan de verwijzende rechter dit na te gaan.

Evenredigheid van de beperkingen van artikel 56 VWEU

62 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de keuze van de wijze van organisatie en controle van de exploitatie en de beoefening van kans- of geldspelen, zoals de sluiting van een

bestuursrechtelijke concessieovereenkomst met de Staat of de beperking van de exploitatie en de beoefening van bepaalde spelen tot de plaatsen die daartoe volgens de regels zijn aangewezen, tot de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten behoort (arresten Anomar e.a., C?6/01, EU:C:2003:446, punt 88, en Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punt 59).

63 Een beperkte toelating van deze spelen in het kader van een aan bepaalde organisaties verleend bijzonder of uitsluitend recht, die met name het voordeel heeft dat speelzucht en de exploitatie van kansspelen in controleerbare banen worden geleid, kan de verwezenlijking van de doelstellingen van algemeen belang van bescherming van de consument en van de maatschappelijke orde dienen (zie met name arresten Läärä, C?124/97, EU:C:1999:435, punt 37; Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punt 35, en Anomar e.a., C?6/01, EU:C:2003:446, punt 74).

64 De door de lidstaten opgelegde beperkingen moeten evenwel voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd, dat wil zeggen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. In deze context moet er bovendien aan worden herinnerd dat een nationale wettelijke regeling slechts geschikt is om de verwezenlijking van het aangevoerde doel te waarborgen, wanneer zij daadwerkelijk ertoe strekt dit op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken (zie arrest HIT en HIT LARIX, C?176/11, EU:C:2012:454, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 Het staat aan de lidstaat die zich wil beroepen op een doel dat de belemmering van de vrijheid van dienstverrichting kan rechtvaardigen, de rechterlijke instantie die zich hierover dient uit te spreken alle gegevens te verstrekken aan de hand waarvan deze zich ervan kan vergewissen dat deze maatregel voldoet aan de vereisten van het evenredigheidsbeginsel (zie arresten Dickinger en Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punt 54, en Pflieger e.a., C?390/12, EU:C:2014:281, punt 50).

66 In casu stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat de wettelijke regelingen aan de orde in het hoofdgeding er niet daadwerkelijk toe strekken de aangevoerde doelstellingen van algemeen belang op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.

67 Zij merken op dat de Hongaarse wetgever na de bij die wettelijke regelingen doorgevoerde hervormingen, met ingang van 19 juli 2013 de exploitatie door casino's van online kansspelen, met inbegrip van online speelautomaten, heeft geliberaliseerd. Voorts zijn in 2014 zeven nieuwe concessies voor de exploitatie van een casino verleend, wat de Hongaarse regering overigens ter terechtzitting heeft bevestigd.

68 Dergelijke omstandigheden kunnen, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, passen in een beleid dat is gericht op een gecontroleerde expansie van kansspelactiviteiten.

69 Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijk beleid in logisch verband kan staan met zowel de doelstelling om de exploitatie van kansspelactiviteiten voor criminele of frauduleuze doeleinden te voorkomen als de doelstelling om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden, door de consument te sturen in de richting van het aanbod van exploitanten met een vergunning, waarvan moet worden aangenomen dat het vrij is van criminaliteit en dat is ontworpen om de consument beter tegen geldverkwisting en gokverslaving te beschermen (zie in die zin arresten Stoß e.a., C?316/07, C?358/07–C?360/07, C?409/07 en C?410/07, EU:C:2010:504, punten 101 en 102, en Zeturf, C?212/08, EU:C:2011:437, punt 67).

70 Om ervoor te zorgen dat de kansspelactiviteiten in controleerbare banen worden geleid,

moeten de exploitanten met een vergunning een betrouwbaar, maar tegelijkertijd aantrekkelijk, alternatief bieden voor een verboden activiteit, hetgeen gebruikmaking van nieuwe distributietechnieken kan impliceren (zie in die zin arresten *Placanica e.a.*, C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 55; *Ladbroke's Betting & Gaming en Ladbroke's International*, C-258/08, EU:C:2010:308, punt 25, en *Dickinger en Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, punt 64).

71 Een beleid dat is gericht op een gecontroleerde expansie van kansspelactiviteiten is echter slechts samenhangend indien enerzijds de aan kansspelen verbonden criminele en frauduleuze activiteiten en anderzijds de gokverslaving ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in Hongarije een probleem konden vormen en een uitbreiding van de toegelaten en gereguleerde activiteiten dit probleem kon oplossen (zie in die zin arresten *Ladbroke's Betting & Gaming en Ladbroke's International*, C-258/08, EU:C:2010:308, punt 30; *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, punt 70, en *Dickinger en Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, punt 67).

72 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of in het kader van het bij hem aanhangige geding aan deze voorwaarden is voldaan en of in voorkomend geval het betrokken expansiebeleid door zijn omvang niet onverenigbaar is met de doelstelling gokverslaving te beteugelen (zie in die zin arrest *Ladbroke's Betting & Gaming en Ladbroke's International*, C-258/08, EU:C:2010:308, punt 38).

73 Daartoe moet de verwijzende rechter de omstandigheden die samenhangen met de vaststelling en uitvoering van de betrokken beperkende regelingen in hun geheel beoordelen.

Onderzoek van de rechtvaardigingsgronden in het licht van de grondrechten

74 Opgemerkt zij dat wanneer een lidstaat zich beroept op dwingende vereisten van algemeen belang ter rechtvaardiging van een regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting belemmert, deze rechtvaardigingsgrond ook moet worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met name van de grondrechten die thans door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) worden gewaarborgd. De betrokken nationale regeling kan dus slechts rechtvaardiging vinden in de bedoelde uitzonderingen wanneer zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (zie in die zin arresten *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 43; *Familiapress*, C-368/95, EU:C:1997:325, punt 24, en *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punt 125).

75 In casu stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat de wettelijke regelingen aan de orde in het hoofdgeding enerzijds afbreuk doen aan het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel en anderzijds aan het in artikel 17 van het Handvest neergelegde recht op eigendom.

– Beginsel van rechtszekerheid en vertrouwensbeginsel

76 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen dat de wettelijke regelingen aan de orde in het hoofdgeding het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel schenden door de kansspelbelasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen drastisch te verhogen, over te schakelen op een exploitatiesysteem op basis van een centrale server, en vervolgens de exploitatie van die automaten buiten casino's te verbieden zonder passende overgangperiode of vergoeding van de betrokken exploitanten.

77 In dat verband zij benadrukt dat het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel het rechtstreekse uitvloeisel is, vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor

particulieren en ondernemingen (zie in die zin arresten VEMW e.a., C?17/03, EU:C:2005:362, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak; ASM Brescia, C?347/06, EU:C:2008:416, punt 69, en Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C?362/12, EU:C:2013:834, punt 44).

78 Het Hof heeft voorts geoordeeld dat een marktdeelnemer er niet op mag vertrouwen dat zich in het geheel geen wetswijziging zal voordoen, maar alleen de wijze van toepassing van een dergelijke wijziging ter discussie mag stellen (zie in die zin arrest Gemeente Leusden en Holin Groep, C?487/01 en C?7/02, EU:C:2004:263, punt 81).

79 Evenzo vereist het rechtszekerheidsbeginsel niet dat zich geen wetswijziging voordoet, maar veeleer dat de nationale wetgever rekening houdt met de bijzondere situaties van de marktdeelnemers en zo nodig voorziet in aanpassingen aan de toepassing van nieuwe rechtsregels (arresten VEMW e.a., C?17/03, EU:C:2005:362, punt 81, en Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punt 49; zie in die zin arrest Gemeente Leusden en Holin Groep, C?487/01 en C?7/02, EU:C:2004:263, punt 70).

80 Volgens vaste rechtspraak staat het enkel aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of een nationale wettelijke regeling in overeenstemming is met het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, waarbij het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU slechts bevoegd is deze rechter alle uitleggingsgegevens betreffende het Unierecht te geven die hem in staat kunnen stellen die overeenstemming te toetsen (zie met name arresten Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, punt 126).

81 De verwijzende rechter kan daartoe rekening houden met alle relevante gegevens die blijken uit de bewoordingen, de doelstelling of de opzet van de betrokken wettelijke regelingen (zie in die zin arrest Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, punt 129).

82 Om een zinvol antwoord te geven aan de verwijzende rechter, moet met name worden gewezen op de hiernavolgende gegevens die blijken uit de aan het Hof overgelegde stukken.

83 Wat in de eerste plaats de wijzigingswet van 2011 betreft, stellen verzoeksters in het hoofdgeding dat daarbij de forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen is verviervoudigd en daarnaast een percentsgewijze belasting is ingevoerd, met ingang van 1 november 2011, met andere woorden de eerste dag waarop de belasting maandelijks verschuldigd is na de bekendmaking van die wet, terwijl de voor die activiteit geldende belastingregeling gedurende ongeveer twintig jaar niet was gewijzigd. Wegens dit ontbreken van een gepaste aanpassingsperiode was het volgens verzoeksters in het hoofdgeding voor de exploitanten die voornemens waren nieuwe speelzalen te openen, onmogelijk om tijdig de nodige maatregelen te treffen om de uitvoering van hun plannen uit te stellen of van hun plannen af te zien. De verhoging van de belastingen op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen heeft er bovendien vele exploitanten toe genoopt deze activiteit stop te zetten.

84 Wat in de tweede plaats de wijzigingswet van 2012 betreft, blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat bij die wet de vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten in speelzalen de dag na de inwerkingtreding van de wet van rechtswege werden ingetrokken, zonder dat in een overgangperiode of vergoeding van de betrokken exploitanten werd voorzien.

85 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de nationale wetgever, wanneer hij vergunningen intrekt op grond waarvan de houders een economische activiteit mogen uitoefenen, ten voordele van die houders moet voorzien in een voldoende lange overgangperiode zodat zij zich kunnen aanpassen, of in een billijke vergoedingsregeling (zie in die zin EHRM, arrest Vékony

v. Hongarije van 13 januari 2015, nr. 65681/13, §§ 34 en 35).

86 Daarnaast betogen verzoeksters in het hoofdgeding dat zij vóór de inwerkingtreding van de wijzigingswet van 2012 uitgaven hebben gedaan om zich te schikken naar de invoering van het nieuwe systeem voor de exploitatie van speelautomaten waarin de wijzigingswet van 2011 voorzag. In dat exploitatiesysteem, dat op 1 januari 2013 in werking moest treden, zouden de in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten online werken en verbonden zijn met een centrale server. Die legitieme verwachting verdween echter terstond met de vaststelling van de wijzigingswet van 2012.

87 In dit verband zij in herinnering gebracht dat een marktdeelnemer die dure investeringen heeft gedaan om zich te conformeren aan een eerder door de wetgever vastgestelde regeling, aanzienlijk kan worden geschaad door een voortijdige afschaffing van die regeling, zeker wanneer de afschaffing plotseling en op niet-voorzienbare wijze geschiedt, zonder dat hij de nodige tijd krijgt om zich aan de nieuwe wettelijke toestand aan te passen (zie in die zin arrest Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punt 52).

88 Het staat aan de verwijzende rechter om, rekening houdend met voorgaande overwegingen, na te gaan of nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel.

– Recht op eigendom

89 Verzoeksters in het hoofdgeding stellen voorts dat nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding het in artikel 17, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op eigendom van de exploitanten van speelzalen schenden.

90 In dit verband zij eraan herinnerd dat een beperkende nationale wettelijke regeling in de zin van artikel 56 VWEU eveneens een beperking kan inhouden van het recht op eigendom zoals neergelegd in artikel 17 van het Handvest. Daarnaast heeft het Hof al geoordeeld dat een niet-gerechtvaardigde of onevenredige beperking van de vrijheid van dienstverrichting uit hoofde van artikel 56 VWEU krachtens artikel 52, lid 1, van het Handvest evenmin toelaatbaar is met betrekking tot artikel 17 daarvan (arrest Pflieger e.a., C?390/12, EU:C:2014:281, punten 57 en 59).

91 Bijgevolg geldt de in de punten 56 tot en met 73 van het onderhavige arrest verrichte toetsing aan artikel 56 VWEU van de beperking die wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding inhouden, in casu ook voor de mogelijke beperkingen van de uitoefening van het door artikel 17 van het Handvest gewaarborgde recht op eigendom, zodat een afzonderlijke toetsing uit dien hoofde niet nodig is (zie in die zin arrest Pflieger e.a., C?390/12, EU:C:2014:281, punt 60).

Antwoorden op de derde, de vierde, de tiende en de elfde vraag

92 Gelet op een en ander moet op de derde, de vierde, de tiende en de elfde vraag worden geantwoord dat de beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting die kunnen voortvloeien uit nationale wettelijke regelingen zoals die aan de orde in het hoofdgeding, slechts hun rechtvaardiging kunnen vinden in dwingende vereisten van algemeen belang voor zover de nationale rechter na een algehele beoordeling van de omstandigheden die samenhangen met de vaststelling en uitvoering van die wettelijke regelingen, vaststelt dat zij:

– in de eerste plaats daadwerkelijk doelstellingen betreffende de bescherming van de consument tegen gokverslaving en de bestrijding van aan het spel verbonden criminaliteit en fraude nastreven, waarbij de omstandigheid dat een beperking van de kansspelactiviteiten

bijkomstig ten goede komt aan de begroting van de betrokken lidstaat door de verhoging van de belastinginkomsten, niet belet dat die beperking kan worden geacht in de eerste plaats daadwerkelijk dergelijke doelstellingen na te streven;

- die doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze nastreven, en
- beantwoorden aan de vereisten die voortvloeien uit de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht, inzonderheid het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, en het recht op eigendom.

Schending van richtlijn 98/34

93 Met zijn zesde en dertiende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 aldus moet worden uitgelegd dat nationale bepalingen zoals de belastingvoorschriften van de wijzigingswet van 2011 en het bij de wijzigingswet van 2012 ingestelde verbod om speelautomaten buiten casino's te exploiteren, „technische voorschriften” in de zin van die bepaling zijn, waarvan het ontwerp moet worden meegedeeld overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn.

94 Wat in de eerste plaats nationale bepalingen zoals die van de wijzigingswet van 2011 betreft, wenst de verwijzende rechter meer bepaald te vernemen of dergelijke bepalingen kunnen worden aangemerkt als „de facto technische voorschriften” in de zin van artikel 1, punt 11, derde streepje, van richtlijn 98/34.

95 Volgens artikel 1, punt 11, derde streepje, zijn „de facto technische voorschriften” in de zin van die bepaling „technische specificaties of andere eisen of regels betreffende diensten die verbonden zijn met fiscale of financiële maatregelen die het verbruik van producten of het gebruik van diensten beïnvloeden, doordat zij de naleving van die technische specificaties, andere eisen of regels betreffende diensten aanmoedigen”.

96 Uit die bewoordingen blijkt dat met het begrip „de facto technische voorschriften” niet de fiscale maatregelen zelf worden bedoeld, maar de technische specificaties of andere eisen die daarmee zijn verbonden.

97 Bijgevolg kan een belastingregeling zoals die in het hoofdgeding, die niet wordt vergezeld van technische specificaties of andere eisen waarvan zij de naleving zou willen waarborgen, niet worden aangemerkt als een „de facto technisch voorschrift”.

98 Wat in de tweede plaats nationale bepalingen zoals die van de wijzigingswet van 2012 betreft, heeft het Hof reeds geoordeeld dat een nationale maatregel op grond waarvan bepaalde kansspelen uitsluitend in casino's mogen worden georganiseerd, moet worden aangemerkt als een „technische voorschrift” in de zin van artikel 1, punt 11, voor zover deze op significante wijze de aard of de verhandeling van de in deze context gebruikte producten kan beïnvloeden (zie in die zin arresten Commissie/Griekenland, C?65/05, EU:C:2006:673, punt 61, en Fortuna e.a., C?213/11, C?214/11 en C?217/11, EU:C:2012:495, punten 24 en 40).

99 Een verbod om speelautomaten buiten casino's te exploiteren zoals ingesteld door de wijzigingswet van 2012 kan de verhandeling van deze automaten, die goederen zijn die onder artikel 34 VWEU kunnen vallen (zie arrest Läära e.a., C?124/97, EU:C:1999:435, punten 20 en 24), op significante wijze beïnvloeden, door de vermindering van de exploitatiekanalen ervan.

100 In die omstandigheden moet op de zesde en de dertiende vraag worden geantwoord dat artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 aldus moet worden uitgelegd dat:

- de bepalingen van een nationale wettelijke regeling waarbij een forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen wordt vervienvoudigd en bovendien een percentsgewijze belasting op diezelfde activiteit wordt ingevoerd, geen „technische voorschriften” in de zin van die bepaling zijn, en
- de bepalingen van een nationale wettelijke regeling waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino’s wordt verboden, „technische voorschriften” in de zin van die bepaling zijn, waarvan het ontwerp moet worden meegedeeld overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn.

Bestaan van een verplichting van de betrokken lidstaat om de schade te vergoeden

Vijfde en twaalfde vraag

101 Met zijn vijfde en twaalfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 34 VWEU en 56 VWEU ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een lidstaat, ook door zijn wetgevend optreden, voor hen een recht ontstaat op vergoeding door deze lidstaat van de wegens die schending geleden schade.

102 Gelet op de overwegingen in de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest hoeft op deze vragen enkel te worden geantwoord voor zover zij betrekking hebben op artikel 56 VWEU.

103 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het beginsel dat een lidstaat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het Unierecht die hem kunnen worden toegerekend, geldt voor alle gevallen van schending van het Unierecht door een lidstaat, ongeacht het orgaan van de lidstaat waarvan de handeling of het verzuim de schending uitmaakt (arresten *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 32, en *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Dit beginsel geldt dus met name wanneer de verweten schending is begaan door de nationale wetgever (arrest *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 36).

104 Volgens vaste rechtspraak kent het Unierecht een recht op schadevergoeding toe wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en dat er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade (zie met name arresten *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51; *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, punt 20, en *Commissie/Italië*, C-379/10, EU:C:2011:775, punt 40).

105 Wat de eerste van die voorwaarden betreft, die het voorwerp is van de vragen van de verwijzende rechter, volgt uit de rechtspraak dat de Verdragsbepalingen betreffende de fundamentele vrijheden voor particulieren rechten in het leven roepen, die de nationale rechters moeten beschermen (zie in die zin arrest *Brasserie du pêcheur* en *Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 54).

106 Bijgevolg moet op de vijfde en de twaalfde prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 56 VWEU ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een

lidstaat, ook door zijn wetgevend optreden, voor hen een recht ontstaat op vergoeding door deze lidstaat van de wegens die schending geleden schade, voor zover er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending en er een direct causaal verband bestaat tussen deze schending en de geleden schade, wat aan de nationale rechter staat om na te gaan.

Zevende en veertiende vraag

107 Met zijn zevende en veertiende vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 8 en 9 van richtlijn 98/34 ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een lidstaat voor hen een recht ontstaat op vergoeding door deze lidstaat van de wegens die schending geleden schade.

108 In dat verband volgt uit de rechtspraak dat richtlijn 98/34 er weliswaar toe strekt het vrije verkeer van goederen te waarborgen door de instelling van een preventieve controle waarvan de doeltreffendheid vereist dat in een geding tussen particulieren een nationale maatregel die is vastgesteld in strijd met de artikelen 8 en 9 van de richtlijn buiten toepassing wordt gelaten, maar geenszins de materiële inhoud van de rechtsregel bepaalt op basis waarvan de nationale rechter het bij hem aanhangige geschil moet beslechten. Deze richtlijn creëert dus voor particulieren rechten noch plichten (arrest Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, punt 51).

109 In die omstandigheden zij vastgesteld dat de eerste van de in punt 104 opgesomde voorwaarden niet is vervuld, zodat particulieren zich niet kunnen beroepen op de niet-naleving van de artikelen 8 en 9 van die richtlijn om de betrokken lidstaat aansprakelijk te stellen op basis van het Unierecht.

110 Bijgevolg moeten de zevende en de veertiende vraag aldus worden beantwoord dat de artikelen 8 en 9 van richtlijn 98/34 er niet toe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een lidstaat voor hen geen recht ontstaat om op grond van het Unierecht door deze lidstaat te worden vergoed voor de wegens die schending geleden schade.

Vijftiende vraag

111 Met zijn vijftiende vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre de omstandigheid dat nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding betrekking hebben op een gebied dat tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, van invloed is op de antwoorden op de vijfde, de zevende, de twaalfde en de veertiende vraag.

112 In dat verband kan ermee worden volstaan in herinnering te brengen dat de lidstaten, zoals in punt 34 is benadrukt, hun bevoegdheden dienen uit te oefenen in overeenstemming met het Unierecht en met name met de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden, die van toepassing zijn in situaties zoals deze in het hoofdgeding, die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

113 In die omstandigheden moeten de rechtvaardigingsgronden die een lidstaat aanvoert voor een beperking van die vrijheden worden uitgelegd in het licht van de grondrechten, zelfs indien die beperking betrekking heeft op een gebied dat tot de bevoegdheid van die lidstaat behoort, zodra de betrokken situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie in die zin arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 21).

114 Evenzo leidt elke schending van het Unierecht door een lidstaat, ook wanneer zij een gebied betreft dat tot de bevoegdheid van die lidstaat behoort, tot zijn aansprakelijkheid voor zover de in punt 104 van het onderhavige arrest aangehaalde voorwaarden zijn vervuld.

115 Bijgevolg moet op de vijftiende vraag worden geantwoord dat de omstandigheid dat nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding betrekking hebben op een gebied dat tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, geen invloed heeft op de antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter.

Kosten

116 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

1) **Een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij zonder overgangperiode een forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen wordt vervijfvoudigd en bovendien een percentsgewijze belasting op diezelfde activiteit wordt ingevoerd, vormt een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting, voor zover zij het vrij verrichten van de exploitatie van speelautomaten in speelzalen verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt, hetgeen aan de nationale rechter staat om na te gaan.**

2) **Een nationale wettelijke regeling zoals die in het hoofdgeding, waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino's wordt verboden zonder overgangperiode of vergoeding van de exploitanten van speelzalen, vormt een beperking van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting.**

3) **De beperkingen van de vrijheid van dienstverrichting die kunnen voortvloeien uit nationale wettelijke regelingen zoals die aan de orde in het hoofdgeding, kunnen slechts hun rechtvaardiging vinden in dwingende vereisten van algemeen belang voor zover de nationale rechter na een algehele beoordeling van de omstandigheden die samenhangen met de vaststelling en uitvoering van die wettelijke regelingen, vaststelt dat zij:**

– **in de eerste plaats daadwerkelijk doelstellingen betreffende de bescherming van de consument tegen gokverslaving en de bestrijding van aan het spel verbonden criminaliteit en fraude nastreven, waarbij de omstandigheid dat een beperking van de kansspelactiviteiten bijkomstig ten goede komt aan de begroting van de betrokken lidstaat door de verhoging van de belastinginkomsten, niet belet dat die beperking kan worden geacht in de eerste plaats daadwerkelijk dergelijke doelstellingen na te streven;**

– **die doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze nastreven, en**

– **beantwoorden aan de vereisten die voortvloeien uit de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht, inzonderheid het beginsel van rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, en het recht op eigendom.**

4) **Artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96/EG van de Raad van 20 november 2006, moet aldus worden uitgelegd dat:**

– **de bepalingen van een nationale wettelijke regeling waarbij een forfaitaire belasting op de exploitatie van speelautomaten in speelzalen wordt vervijfvoudigd en bovendien een percentsgewijze belasting op diezelfde activiteit wordt ingevoerd, geen „technische**

voorschriften” in de zin van die bepaling zijn, en

– **de bepalingen van een nationale wettelijke regeling waarbij de exploitatie van speelautomaten buiten casino’s wordt verboden, „technische voorschriften” in de zin van die bepaling zijn, waarvan het ontwerp moet worden meegedeeld overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn.**

5) Artikel 56 VWEU strekt ertoe rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een lidstaat, ook door zijn wetgevend optreden, voor hen een recht ontstaat op vergoeding door deze lidstaat van de wegens die schending geleden schade, voor zover er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending en er een direct causaal verband bestaat tussen deze schending en de geleden schade, wat aan de nationale rechter staat om na te gaan.

6) De artikelen 8 en 9 van richtlijn 98/34, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96, strekken er niet toe rechten toe te kennen aan particulieren, zodat bij schending ervan door een lidstaat voor hen geen recht ontstaat om op grond van het Unierecht door deze lidstaat te worden vergoed voor de wegens die schending geleden schade.

7) De omstandigheid dat nationale wettelijke regelingen zoals die in het hoofdgeding betrekking hebben op een gebied dat tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort, heeft geen invloed op de antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter.

ondertekeningen

* Procestaal: Hongaars.