

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

11. juni 2015 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – hasardspil – nationale afgifter, som pålægges driften af spilleautomater, der er opstillet i spillehaller – national lovgivning, som forbyder driften af spilleautomater uden for kasinoerne – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning – direktiv 98/34/EF – forpligtelse til at sende Kommissionen udkast til tekniske forskrifter – medlemsstatens erstatningsansvar for de tab, der er forårsaget af en lovgivning, som er i strid med EU-retten«

I sag C-98/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af F?városi Törvényszék (Ungarn) ved afgørelse af 13. februar 2014, indgået til Domstolen den 3. marts 2014, i sagen:

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

mod

Magyar Állam,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne S. Rodin (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. januar 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

- den ungarske regering ved M. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og J.-C. Halleux, som befuldmægtigede, bistået af advokaten P. Vlaemminck og B. Van Vooren
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlášil og T. Müller, som befuldmægtigede
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og P. de Sousa Inês, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved D. Loma-Osorio Lerena og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 3, TEU, artikel 34 TEUF, artikel 36 TEUF, artikel 52, stk. 1, TEUF, artikel 56 TEUF og artikel 61 TEUF samt artikel 1, 8 og 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT L 204, s. 37), som ændret ved Rådets direktiv 2006/96/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 81, herefter »direktiv 98/34«)

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft og Megapolis Terminal Szolgáltató kft på den ene side og Magyar Állam (den ungarske stat) på den anden side vedrørende et af disse selskaber anlagt erstatningssøgsmål for en skade, som de har lidt som følge af anvendelsen af nationale love om drift af spilleautomater, der er i strid med EU-retten.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1 i direktiv 98/34 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

3) »teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering.

[...]

4) »andet krav«: et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når

disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det.

[...]

11) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes ved markedsføring, levering eller anvendelse af en tjeneste, eller etablering af en operatør af tjenester i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig, jf. dog artikel 10.

De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:

– [...]

– [...]

– tekniske specifikationer, andre krav, eller regler vedrørende tjenester, til hvilke der er knyttet skattemæssige eller finansielle foranstaltninger, som påvirker forbruget af produkterne eller tjenesterne ved at tilskynde til overholdelse af disse tekniske specifikationer eller andre krav eller forskrifter vedrørende tjenester; tekniske specifikationer eller andre krav eller forskrifter vedrørende tjenester, som er knyttet til de nationale sociale sikringsordninger, er ikke omfattet.

[...]«

4 Direktivets artikel 8, stk. 1, fastsætter:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[...]«

5 Direktivets artikel 9 er sålydende:

»1. Medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift tre måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse.

[...]

7. Stk. 1-5 finder ikke anvendelse, når en medlemsstat

– af presserende grunde, der skyldes en alvorlig, uforudsigelig situation, og som vedrører beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelse af plantelivet eller befolkningens sikkerhed og – for så vidt angår forskrifter vedrørende tjenester – ligeledes den offentlige orden, især beskyttelse af mindreårige, er nødt til i løbet af meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks vedtage dem og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd

[...]

Ved den i artikel 8 omhandlede meddelelse orienterer medlemsstaten om, hvad der har berettiget

til at træffe de pågældende foranstaltninger så hurtigt. Kommissionen udtaler sig snarest muligt om meddelelsen. Den træffer egnede foranstaltninger, hvis den finder, at proceduren er misbrugt. Kommissionen holder Europa-Parlamentet underrettet.«

6 Samme direktivs artikel 10, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Artikel 9 finder ikke anvendelse på de tekniske specifikationer eller andre krav eller forskrifter vedrørende tjenester, der er omhandlet i artikel 1, nr. 11), andet afsnit, tredje led.«

Ungarsk ret

7 § 26, stk. 3, i a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. Törvény (lov nr. XXXIV af 1991 om afholdelse af hasardspil, herefter »lov om hasardspil«) tillod i den affattelse heraf, der var gældende indtil den 9. oktober 2012, drift af spilleautomater enten på kasinoer eller i spillehaller drevet af handelsselskaber, som alene var oprettet i dette øjemed.

8 I henhold til § 33 i denne lov, som gældende frem til den 31. oktober 2011, udgjorde den faste spilleafgift på driften af spilleautomaterne 100 000 HUF månedligt pr. spilleplads for så vidt angår de spilleautomater af kategori I og II, som var opstillet i spillehaller. Som undtagelse fra denne regel blev de spilleautomater, der var opstillet på »netkasinoer«, pålagt en afgift på 120 000 HUF, selv om disse ansås for at være en særlig type af kategori I-spillehaller. Afgiften skulle erlægges for hver påbegyndt måned. Driften af spilleautomaterne på spillekasinoerne var underlagt en særskilt afgiftsordning.

9 § 33 i lov om hasardspil blev med virkning fra den 1. november 2011 ændret ved § 27 i az államháztartás stabilitásáról szóló 2011. évi CXXV. Törvény (lov nr. CXXV af 2011 om ændring af visse skattelove i forbindelse med styrkelsen af budgetstillingen, herefter »ændringsloven af 2011«), således at disse beløb blev forhøjet til 700 000 HUF for de på netkasinoerne opstillede spilleautomater og 500 000 HUF for de spilleautomater, der var opstillet i de øvrige spillehaller af kategori I og II. Ved den nævnte § 27 blev der ligeledes indført en proportional spilleafgift på driften af spilleautomater i spillehaller, i det omfang nettoindtægten pr. maskine i et givet kvartal nåede op på eller oversteg 900 000 HUF. For så vidt angår automater med mere end én spilleplads blev den gældende tærskel beregnet ved at gange 900 000 HUF med antallet af spillepladser. Denne afgift udgjorde 20% af den del af nettoindtægterne fra automaten i et kvartal, som oversteg 900 000 HUF.

10 Ændringsloven af 2011 fastsatte desuden, at de i spillehallerne opstillede spilleautomater fra den 1. januar 2013 skulle være forbundet til en central server drevet af et handelsselskab, der opfyldte bestemte fastsatte betingelser, og hvortil den for kontrollen af hasardspil ansvarlige myndighed kunne få adgang i realtid.

11 § 26, stk. 3, i lov om hasardspil blev herefter med virkning fra den 10. oktober 2012 ændret ved § 5 i a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (lov nr. CXLIV af 2012 om ændring af lov nr. XXXIV af 1991 om afholdelse af hasardspil, herefter »ændringsloven af 2012«), således at spillekasinoerne fik monopol til at drive spilleautomater.

12 Ved § 8 i ændringsloven af 2012 blev der i lov om hasardspil indført en § 40/A, hvis stk. 1 fastsatte, at de tilladelser til drift af spilleautomater opstillet i spillehallerne, som var blevet givet inden datoen for denne ændringslovs ikrafttrædelse, ville anses for at være bortfaldet dagen efter denne dato, og at de personer, der afholdt hasardspil, var forpligtet til at returnere disse tilladelser til afgiftsmyndighederne inden 15 dage fra nævnte dato.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 Sagsøgerne i hovedsagen er handelsselskaber, der frem til ikrafttrædelsen af ændringsloven af 2012, drev spilleautomater i spillehaller. Selskaberne udøvede hovedsageligt deres virksomhed ved hjælp af spilleautomater hidrørende fra andre medlemsstater. En del af deres kunder var unionsborgere, som var på ferie i Ungarn.

14 I medfør af den ungarske lovgivning, som var gældende mellem den 16. august 1991 og den 9. oktober 2012, kunne spilleautomaterne drives på kasinoer eller i spillehaller, forudsat at der var opnået administrative tilladelser bevilget af den for kontrollen af hasardspil ansvarlige myndighed. De personer, der drev spillehaller, såsom sagsøgerne i hovedsagen, var pligtige at erlægge en fast månedlig afgift, som den 31. oktober 2011 udgjorde 100 000 HUF pr. spilleautomat.

15 Ved ændringsloven af 2011 blev det fastsat, at de spilleautomater, der blev drevet i spillehaller, fra den 1. januar 2013 skulle være forbundet til en central server.

16 Ved samme lov blev den faste månedlige spilleafgift på driften af spilleautomater opstillet i spillehaller ligeledes femdoblet med virkning fra den 1. november 2011, ligesom der blev indført en proportional afgift i form af en procentdel af nettoindtægterne fra hver automat i et kvartal. Størrelsen på den afgift, der blev pålagt driften af spilleautomater opstillet på kasinoerne, forblev derimod uændret.

17 Den 30. september 2011, dvs. dagen inden offentliggørelsen af ændringsloven af 2011, sendte den ungarske regering Europa-Kommissionen teksten til denne lov, uden dog at anføre, at den ved nævnte lov indførte forhøjelse af afgifterne var omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 98/34. Det i direktivets artikel 9, stk. 1, fastsatte moratorium blev ikke overholdt.

18 Gennemførelsen af det driftssystem for spilleautomater, der var baseret på en central server, således som dette system var blevet fastsat i ændringsloven af 2011, blev i sidste ende opgivet, idet det ungarske parlament den 2. oktober 2012 på regeringsforslag af 1. oktober 2012 vedtog ændringsloven af 2012, der forbød drift af spillemaskiner uden for kasinoerne. Som begrundelse for forbuddet anførte lovgiver forebyggelsen af kriminalitet og ludomani samt folkesundhedshensyn i forbindelse med forebyggelsen af ludomani. Loven trådte i kraft den 10. oktober 2012, dvs. dagen efter offentliggørelsen heraf. Den efterfølgende dag, dvs. den 11. oktober 2012, udløb tilladelserne til drift af spilleautomater i spillehaller helt, uden at lovgiver havde fastsat nogen erstatning til de berørte aktører.

19 Den 1. oktober 2012 sendte den ungarske regering Kommissionen udkastet til ændringsloven af 2012 og betegnede denne som en finansiel foranstaltning som omhandlet i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34. I henhold til direktivets artikel 10, stk. 4, skete der ingen udsættelse. Den 15. oktober 2012 tilkendegav Kommissionen over for regeringen, at den var uenig med denne betegnelse. Den nævnte regering gjorde herefter gældende, at der forelå presserende grunde som omhandlet i direktivets artikel 9, stk. 7.

20 Sagsøgerne i hovedsagen anlagde sag mod Magyar Állam ved Fővárosi Törvényszék (retten i Budapest) med påstand om erstatning for den skade, som de påstår at have lidt som følge af anvendelsen af visse bestemmelser i ændringsloven af 2011 og ændringsloven af 2012. Ifølge sagsøgerne i hovedsagen er den påståede skade en følge af betalingen af de af dem erlagte spilleafgifter, værditabet på deres spilleautomater og de afholdte udgifter i forbindelse med den i hovedsagen omhandlede procedure.

21 Magyar Állam har nedlagt påstand om afvisning af sagen, idet staten har bestridt såvel det retlige grundlag for sagen som de af sagsøgerne i hovedsagen afkrævede beløb.

22 Ved kendelse af 13. februar 2014 har Fővárosi Törvényszék besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende femten præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en ikke-diskriminerende ordning i en medlemsstat, hvorefter der på én gang og uden nogen tilpasningsperiode foretages en femdobling af den tidligere direkte afgift af spilleautomater, der drives i spillehaller – den såkaldte spilleafgift – og endvidere indføres en procentafgift på spil, der indebærer en begrænsning af de aktiviteter, som tilbydes af udbydere af hasardspil, som driver spillehaller, forenelig med artikel 56 TEUF?

2) Kan artikel 34 TEUF fortolkes således, at bestemmelsens anvendelsesområde omfatter en ikke-diskriminerende ordning i en medlemsstat, hvorefter der på én gang og uden nogen tilpasningsperiode foretages en femdobling af den tidligere direkte afgift af spilleautomater, der drives i spillehaller – den såkaldte spilleafgift – og endvidere indføres en procentafgift af spil, hvorved importen fra Den Europæiske Union til Ungarn af spilleautomater begrænses?

3) Såfremt det første og/eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, kan en medlemsstat da ved anvendelsen af artikel 36 TEUF, artikel 52, stk. 1, TEUF og artikel 61 TEUF, eller [i forbindelse med, at der foreligger] tvingende almene hensyn, alene påberåbe sig en regulering af budgetstillingen?

4) Såfremt det første og/eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, er det da, henset til artikel 6, stk. 3, TEU, nødvendigt at tage hensyn til de generelle retsprincipper ved vurderingen af en medlemsstats indførelse af restriktioner samt indrømmelsen af en tilpasningsperiode med hensyn til den pågældende afgiftsbestemmelse?

5) Såfremt det første og/eller det andet spørgsmål besvares bekræftende, skal dommen i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79) da fortolkes således, at tilsidesættelsen af artikel 34 TEUF og/eller artikel 56 TEUF kan lægges til grund for medlemsstatens erstatningsansvar, eftersom disse bestemmelser – som følge af deres direkte virkning – tillægger borgerne i medlemsstaterne rettigheder?

6) Kan direktiv 98/34 fortolkes således, at en afgiftsbestemmelse i en medlemsstat, som på én gang femdobler den direkte spilleafgift af spilleautomater, som er opstillet i spillehaller, og hvorefter der endvidere indføres en procentafgift, udgør en »teknisk forskrift, som faktisk skal overholdes«?

7) Såfremt det sjette spørgsmål besvares bekræftende, kan borgerne i en medlemsstat da gøre gældende over for den pågældende medlemsstat, at denne har tilsidesat artikel 8, stk. 1, og/eller artikel 9, stk. 1, i direktiv 98/34 ved en undladelse, som kan lægges til grund for et erstatningsansvar, [dvs.] har det pågældende direktiv til formål at tillægge individuelle rettigheder? Hvilke aspekter skal den nationale ret foretage en afvejning af med henblik på at afgøre, om Magyar Állam har begået en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse, og hvilken type erstatningskrav medfører en sådan krænkelse?

8) Er en ikke-diskriminerende ordning i en medlemsstat, hvorefter det med umiddelbar virkning forbydes at drive spilleautomater i spillehaller, uden at de berørte udbydere af hasardspil indrømmes en overgangs- eller tilpasningsperiode eller ydes en passende kompensation, og der samtidig hermed indføres et monopol på driften af spilleautomater til fordel for spillekasinoer, forenelig med artikel 56 TEUF?

9) Kan artikel 34 TEUF fortolkes således, at bestemmelsen ligeledes skal finde anvendelse på og have afgørende betydning i tilfælde, hvor en medlemsstat vedtager en ikke-diskriminerende ordning, hvorefter det ganske vist ikke direkte forbydes at indføre spilleautomater fra Den Europæiske Unions område, men der imidlertid indføres en begrænsning af eller et forbud mod den effektive anvendelse og drift af sådanne automater med henblik på hasardspil, uden at de berørte udbydere af hasardspil, som udøver denne form for virksomhed, indrømmes en overgangs- eller tilpasningsperiode eller ydes en godtgørelse?

10) Såfremt det [ottende og/eller det niende] spørgsmål besvares bekræftende, hvilke kriterier skal den nationale ret da ved anvendelsen af artikel 36 TEUF, artikel 52, stk. 1, TEUF og artikel 61 TEUF, eller [i forbindelse med, at der foreligger] tvingende almene hensyn, tage i betragtning i forbindelse med bedømmelsen af, om restriktionen har været nødvendig, passende og forholdsmæssig?

11) Såfremt det [ottende og/eller det niende] spørgsmål besvares bekræftende, er det da, henset til artikel 6, stk. 3, TEU, nødvendigt at tage hensyn til de generelle retsprincipper ved vurderingen af en medlemsstats indførelse af forbud samt indrømmelsen af en tilpasningsperiode? Skal der i forbindelse med den restriktion, der indføres i den foreliggende sag, tages hensyn til de grundlæggende rettigheder, som f.eks. ejendomsretten og forbuddet mod at fratage nogen sin ejendom uden godtgørelse, og i bekræftende fald hvordan?

12) Såfremt det [ottende og/eller det niende] spørgsmål besvares bekræftende, skal dommen i sagen *Brasserie du Pêcheur og Factortame* (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79) da fortolkes således, at tilsidesættelsen af artikel 34 TEUF og/eller artikel 56 TEUF kan lægges til grund for medlemsstatens erstatningsansvar, eftersom disse bestemmelser – som følge af deres direkte virkning – tillægger borgerne i medlemsstaterne rettigheder?

13) Kan direktiv 98/34/EF fortolkes således, at det skal anses for et »andet krav«, når en lovbestemmelse i en medlemsstat – ved at begrænse driften af spilleautomater til spillekasinoer – indebærer et forbud mod driften heraf i spillehaller?

14) Såfremt det [trettende] spørgsmål besvares bekræftende, kan borgerne i en medlemsstat da gøre gældende over for den pågældende medlemsstat, at denne har tilsidesat artikel 8, stk. 1, og/eller artikel 9, stk. 1, i direktiv 98/34/EF ved en undladelse, som kan lægges til grund for et erstatningsansvar? Hvilke aspekter skal den nationale ret afveje med henblik på at afgøre, om den sagsøgte har begået en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse, og hvilken type erstatningskrav medfører en sådan krænkelse?

15) Finder det EU-retlige princip om, at medlemsstaterne er pligtige at yde deres borgere erstatning for den skade, der følger af en tilsidesættelse af EU-retten, som kan tilskrives medlemsstaterne, ligeledes anvendelse, når medlemsstaten har suverænitæt på det område, som den vedtagne bestemmelse omhandler? Kan de grundlæggende rettigheder og de generelle retsprincipper, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, ligeledes anvendes som rettesnor i dette tilfælde?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

23 Den ungarske regering har indledningsvis i det væsentlige bestridt, at Domstolen har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål med den begrundelse, at tvisten i hovedsagen ikke har nogen tilknytning til EU-retten, idet den ikke frembyder noget grænseoverskridende element.

24 I denne henseende bemærkes, at nationale lovgivninger som de i hovedsagen omhandlede, der finder anvendelse uden forskel på ungarske statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, i almindelighed kun kan være omfattet af bestemmelserne om de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved EUF-traktaten, for så vidt som de vedrører situationer, der har en forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning domme Anomar m.fl., C-6/01, EU:C:2003:446, præmis 39, og Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 21).

25 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at en del af sagsøgerne i hovedsagens kunder bestod af unionsborgere, der var på ferie i Ungarn.

26 De tjenesteydelser, som en tjenesteyder, der er etableret i en medlemsstat, yder, uden at fraflytte denne medlemsstat, til en modtager etableret i en anden medlemsstat, udgør grænseoverskridende tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF (jf. i denne retning domme Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, præmis 21 og 22, Gambelli m.fl., C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 53, og Kommissionen mod Spanien, C-211/08, EU:C:2010:340, præmis 48).

27 Det kan desuden på ingen måde udelukkes, at aktører, der er etableret i andre medlemsstater end Ungarn, har været eller er interesseret i at åbne spillehaller på det ungarske område (jf. i denne retning domme Blanco Pérez og Chao Gómez, C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 40, og Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 21).

28 På denne baggrund har Domstolen kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål.

Om, hvorvidt der foreligger restriktioner for de grundlæggende friheder

Om det første og det andet spørgsmål

29 Med sit første og sit andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning såsom ændringsloven af 2011, hvorefter der uden nogen tilpasningsperiode foretages en femdobling af en fast afgift på driften af spilleautomater i spillehallerne, og hvorved der desuden indføres en proportional afgift på samme virksomhed, udgør en restriktion for varernes frie bevægelighed og for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved henholdsvis artikel 34 TEUF og artikel 56 TEUF.

30 Indledningsvis bemærkes, at en lovgivning af denne art direkte påvirker virksomheden med drift af spilleautomater. En sådan lovgivning kan derimod kun indirekte påvirke indførslen af disse automater som følge af sin indvirkning på denne virksomhed.

31 Uden at det er nødvendigt at anse indførslen af spilleautomater for accessorisk til driften heraf, bemærkes, at selv om virksomheden med drift af disse automater er forbundet med den virksomhed, der består i at indføre dem, er førstnævnte type af virksomhed omfattet af traktatbestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser og den anden form for virksomhed omfattet af bestemmelserne om de frie varebevægelser (dom Anomar m.fl., C-6/01,

32 Selv om det antages, at en national lovgivning såsom ændringsloven af 2011 kan udgøre en hindring for indførslen af spilleautomater, for så vidt som den begrænser mulighederne for drift heraf, er Domstolen, i mangel af tilstrækkelige oplysninger om de faktiske virkninger af denne lovgivning på indførslen af spilleautomater, imidlertid ikke under denne sag i stand til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt artikel 34 TEUF er til hinder for anvendelsen af en sådan lovgivning (jf. i denne retning dom *Läärä m.fl.*, C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 26).

33 På denne baggrund skal en lovgivning af denne art alene efterprøves i lyset af artikel 56 TEUF.

34 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at selv om direkte beskatning henhører under medlemsstaternes kompetence, skal de dog udøve kompetencen under overholdelse af EU-retten, og navnlig af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder (jf. i denne retning dom *Blanco og Fabretti*, C-344/13 og C-367/13, EU:C:2014:2311, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

35 Artikel 56 TEUF kræver ikke blot afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling til skade for en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat på grundlag af dennes nationalitet, men ligeledes ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser – også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater – når den kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser, eller kan gøre denne virksomhed mindre tiltrækkende (jf. i denne retning domme *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, samt *HIT og HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 16).

36 Derimod omfatter artikel 56 TEUF ikke foranstaltninger, hvis eneste virkning er at skabe yderligere omkostninger for den pågældende ydelse, og som påvirker leveringen af tjenesteydelser mellem medlemsstaterne og levering internt i en medlemsstat på samme måde (dom *Mobistar og Belgacom Mobile*, C-544/03 og C-545/03, EU:C:2005:518, præmis 31).

37 Det er ubestridt, at ændringsloven af 2011 ikke indebærer nogen direkte forskelsbehandling mellem ungarske selskaber og de selskaber med hjemsted i andre medlemsstater, som driver spilleautomater i spillehaller på det ungarske område, for så vidt som den faste afgift og den proportionale afgift, der blev indført ved denne lov, blev opkrævet under de samme betingelser for samtlige disse selskaber.

38 Desuden fremgår det hverken af forelæggelsesafgørelsen eller af de af parterne i sagen fremsatte bemærkninger, at hovedparten af de selskaber, der drev spillehaller på det ungarske marked, havde hjemsted i andre medlemsstater, i hvilket fald de i hovedsagen omhandlede lovgivninger ville kunne udgøre en indirekte forskelsbehandling af tjenesteydere med hjemsted i andre medlemsstater (jf. i denne retning domme *Spotti*, C-272/92, EU:C:1993:848, præmis 18, og *Hervis Sport- és Divatkereskedelmi*, C-385/12, EU:C:2014:47, præmis 39 og 41).

39 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid gjort gældende, at ændringsloven af 2011 ved drastisk at forhøje afgiften på drift af spilleautomater i spillehallerne har udgjort en hindring for, at de personer, der drev spillehaller, kunne drive spilleautomaterne rentabelt, og har således indrømmet de personer, som driver kasinoer, et faktisk monopol for så vidt angår denne virksomhed. Det betød bl.a., at for så vidt som en kategori I-spillehal gennemsnitligt havde en månedlig indtægt på 200 000 HUF pr. spilleautomat, medførte opkrævningen af 500 000 HUF for den månedlige faste afgift i sig selv et gennemsnitligt umiddelbart tab på 300 000 HUF om måneden pr. spilleautomat. Selv om det antages, at visse af de personer, som drev spillehaller,

havde oppebåret større indtægter, var det overskud, der resterede efter fratræk af de nævnte afgifter og diverse udgifter, under alle omstændigheder ikkeeksisterende eller, i bedste fald, meget lille.

40 I denne henseende bemærkes, at såfremt ændringsloven af 2011 faktisk har været til hinder for eller indebåret ulemper for udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser i form af drift af spillemaskiner i spillehaller i Ungarn, eller har gjort denne udøvelse mindre tiltrækkende, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve, skal den anses for at udgøre en hindring for den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser.

41 Dette vil være tilfældet, såfremt den forelæggende ret finder, at den i ændringsloven af 2011 fastsatte afgiftsforhøjelse bevirkede, at virksomheden med drift af spilleautomater blev forbeholdt kasinoerne, hvorpå denne forhøjelse ikke fandt anvendelse. Den nævnte forhøjelse ville således have haft en virkning, der kan sammenlignes med virkningen af et forbud mod at drive spilleautomater uden for kasinoerne, hvilket ifølge fast retspraksis udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. bl.a. domme Anomar m.fl., C-6/01, EU:C:2003:446, præmis 75, og Kommissionen mod Grækenland, C-65/05, EU:C:2006:673, præmis 53).

42 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at en national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der uden nogen tilpasningsperiode foretages en femdobling af en fast afgift på driften af spilleautomater i spillehallerne, og hvorved der desuden indføres en proportional afgift på samme virksomhed, udgør en restriktion for den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt den er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser i form af drift af spillemaskiner i spillehallerne, eller har gjort denne udøvelse mindre tiltrækkende, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

43 Af de i præmis 30-32 anførte grunde er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

Om det ottende og det niende spørgsmål

44 Med sit ottende og sit niende spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national lovgivning såsom ændringsloven af 2012, der uden at fastsætte nogen overgangsperiode eller nogen erstatning til de personer, som driver spillehaller, indeholder et forbud mod drift af spilleautomater uden for kasinoerne, udgør en restriktion for varernes frie bevægelighed og for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved henholdsvis artikel 34 TEUF og artikel 56 TEUF.

45 Indledningsvis bemærkes, at visse af de argumenter, som parterne i hovedsagen har fremsat for Domstolen, angår problemstillinger, der ikke er omfattet af de ovenfor nævnte præjudicielle spørgsmål, og som vedrører faktiske omstændigheder, der ikke har nogen forbindelse til de faktiske rammer som beskrevet i forelæggelsesafgørelsen.

46 Navnlig har sagsøgerne i hovedsagen i deres skriftlige bemærkninger gjort gældende, at det alene er aktører, der har en tilladelse bevilget af Magyar Állam, som har ret til at drive et kasino på det ungarske område, hvilket blev bekræftet af den ungarske regering i retsmødet. Koncessionerne til drift af et kasino bliver kun tildelt et begrænset antal foretagender og kan under visse omstændigheder tildeles uden forudgående udbud. Desuden er det ifølge sagsøgerne i hovedsagen alene selskaber med hjemsted i Ungarn, der hidtil har opnået en koncession. Den ungarske procedure for tildeling af disse koncessioner stiller således i praksis aktører, som har hjemsted i andre medlemsstater, ringere.

47 Spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte procedurer er forenelige med EU-retten adskiller sig

imidlertid fra spørgsmålet om, hvorvidt det forbud mod at drive spilleautomater uden for kasinoerne er forenelig med EU-retten, som er den eneste genstand for den forelæggende rets spørgsmål.

48 I denne henseende bemærkes, at det alene tilkommer den nationale ret at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge Domstolen. Domstolen kan ikke på anmodning fra en af parterne i tvisten hovedsagen tage stilling til spørgsmål, der ikke er forelagt den af den nationale ret. Hvis sidstnævnte på baggrund af udviklingen af tvisten måtte finde det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger om fortolkningen af EU-retten, må den igen forelægge sagen for Domstolen (jf. i denne retning domme CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, præmis 10, Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias m.fl., C-381/89, EU:C:1992:142, præmis 19, og Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, præmis 29). Det er derfor ikke fornødent for Domstolen at efterprøve de argumenter, som er anført i denne doms præmis 46.

49 Det skal derfor fastlægges, om en national lovgivning såsom ændringsloven af 2012 udgør en hindring for varernes frie bevægelighed og for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den indeholder et forbud mod drift af spilleautomater uden for kasinoerne, idet det bemærkes, at dette spørgsmål er uafhængigt af spørgsmålet, om den ungarske lovgivning vedrørende proceduren for tildeling af koncessioner til kasinodrift i øvrigt ligeledes indebærer restriktioner for disse friheder.

50 Af de i præmis 30-32 anførte grunde skal en sådan national lovgivning alene efterprøves i lyset af artikel 56 TEUF.

51 Herom fremgår det bl.a. af den i præmis 41 anførte retspraksis, at en national lovgivning, hvorefter det kun på et kasino er tilladt at drive visse hasardspil og spille på disse, udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

52 På denne baggrund skal det ottende spørgsmål besvares med, at en national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, der uden at fastsætte nogen overgangsperiode eller nogen erstatning til de personer, som driver spillehaller, forbyder drift af spilleautomater uden for kasinoerne, udgør en restriktion for den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser.

53 Det er ufnødent at besvare det niende spørgsmål.

Om begrundelsen for restriktionerne for den frie udveksling af tjenesteydelser

54 Med sit tredje, sit fjerde, sit tiende og sit ellefte spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, i hvilket omfang de restriktioner, der kan følge af nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede, kan tillades i henhold til de undtagelsesforanstaltninger, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF, der finder anvendelse på dette område i medfør af artikel 62 TEUF, eller i overensstemmelse med Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn.

55 Idet ændringsloven af 2011 og ændringsloven af 2012 begge indgår i en national reform, der har til formål at hindre driften af spilleautomater, og idet den ungarske lovgiver har påberåbt sig de samme mål med henblik på at begrunde disse to lovgivninger, skal spørgsmålet om en eventuel begrundelse for de restriktioner, som følger af disse love, behandles samtidig.

Om, hvorvidt der foreligger tvingende almene hensyn

56 Indledningsvis bemærkes, at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder,

hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle med hensyn til synspunkter. Så længe der ikke foreligger nogen harmonisering på EU-plan, kan medlemsstaterne i princippet frit fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau (jf. i denne retning domme Dickinger og Ömer, C-347/07, EU:C:2011:582, præmis 47, samt Digibet og Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 24).

57 Inden for rammerne af et præjudicielt søgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF henhører fastlæggelsen af de mål, som den nationale lovgivning faktisk forfølger, under den forelæggende rets kompetence (dom Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 47).

58 Det bemærkes dog, at de mål, som påstås forfulgt med de i hovedsagen omhandlede lovgivninger, nemlig beskyttelse af forbrugerne mod ludomani og forebyggelse af kriminalitet og bedrageri knyttet til spil, udgør tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for hasardspilsvirksomhed (jf. i denne retning domme Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 55, samt Stanley International Betting og Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).

59 Sagsøgerne i hovedsagen har imidlertid gjort gældende, at hovedformålet med ændringsloven af 2011 i realiteten er at øge afgiftsindtægterne fra driften af spilleautomaterne.

60 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at målet om at maksimere statskassens indtægter ikke i sig selv kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. bl.a. domme Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 55, og Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 54).

61 Den omstændighed, at en restriktion for hasardspilsvirksomhed accessorisk kommer den pågældende medlemsstats statskasse til gode, forhindrer imidlertid ikke, at denne restriktion kan være begrundet, såfremt der hermed først og fremmest faktisk forfølges mål, som vedrører tvingende almene hensyn (jf. i denne retning domme Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, præmis 36, og Gambelli m.fl., C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 62), hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

Om, hvorvidt hindringerne for artikel 56 TEUF er forholdsmæssige

62 Indledningsvis bemærkes, at valget af fremgangsmåder for afholdelse og kontrol med drift og anvendelse af hasardspil eller pengespil, såsom eksempelvis krav om indgåelse af en administrativ koncessionskontrakt med staten eller begrænsning af driften og anvendelsen af visse spil til områder, der er forskriftsmæssigt godkendt til dette formål, tilkommer de nationale myndigheder inden for rammerne af deres skøn (domme Anomar m.fl., C-6/01, EU:C:2003:446, præmis 88, og Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 59).

63 En begrænset tilladelse til disse spil inden for rammerne af særlige rettigheder eller af en eneret, som er blevet tildelt eller overdraget til visse organer, hvilken tilladelse bl.a. giver den fordel, at spilletrangen og driften af spillene styres i retning af en kontrolleret bane, kan nemlig indgå i bestræbelserne på at nå disse almennyttige mål om forbrugerbeskyttelse og beskyttelse af den offentlige orden (jf. bl.a. domme Läära, C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 37, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, præmis 35, og Anomar m.fl., C-6/01, EU:C:2003:446, præmis 74).

64 De restriktioner, som pålægges af medlemsstaterne, skal imidlertid for så vidt angår deres forholdsmæssighed opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, dvs. være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål. I denne sammenhæng bemærkes desuden, at en national lovgivning kun er egnet

til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den faktisk opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. dom HIT og HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

65 Det påhviler den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (jf. domme Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 54, og Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 50).

66 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede lovgivninger ikke virkelig opfylder hensynet om at nå de påberåbte mål af offentlig interesse på en sammenhængende og systematisk måde.

67 De har for det første gjort gældende, at den ungarske lovgiver som følge af de ved disse lovgivninger indførte reformer har liberaliseret kasinoernes drift af online hasardspil, herunder online spilleautomater, fra og med den 19. juli 2013. For det andet blev der i løbet af 2014 tildelt syv nye koncessioner til kasinodrift, hvilket den ungarske regering i øvrigt bekræftede i retsmødet.

68 Det bemærkes, at sådanne omstændigheder, under forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf, kan indgå i en politik med kontrolleret udvidelse af hasardspilsvirksomhed.

69 Domstolen har imidlertid fastslået, at en sådan politik kan være i overensstemmelse med både målet om at undgå, at hasardspilsvirksomhed drives med kriminelle eller svingagtige formål, og målet om at forhindre incitamenten til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani ved at styre forbrugerne i retning af det udbud, der kommer fra de autoriserede erhvervsdrivende, da dette udbud må formodes at være både fri for kriminelle elementer og udformet for bedre at beskytte forbrugerne mod overdrevent forbrug og ludomani (jf. i denne retning domme Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 101 og 102, og Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, præmis 67).

70 For at nå dette mål om styring i retning af kontrollerede baner skal de autoriserede erhvervsdrivende udgøre et pålideligt, men samtidig attraktivt alternativ til en forbudt aktivitet, hvilket bl.a. kan indebære, at der tilses til nye distributionsmetoder (jf. i denne retning domme Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 55, Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, præmis 25, samt Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 64).

71 En politik med kontrolleret udvidelse af hasardspilsvirksomhed kan imidlertid kun anses for at være sammenhængende, såfremt de kriminelle og svingagtige aktiviteter i tilknytning til hasardspil på den ene side og ludomani på den anden side på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen udgjorde et problem i Ungarn, og såfremt en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter kunne afhjælpe et sådant problem (jf. i denne retning domme Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, præmis 30, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, præmis 70, samt Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 67).

72 Det tilkommer den forelæggende ret at prøve inden for rammerne af den sag, der er indbragt for den, om disse betingelser er opfyldt, og i givet fald om den pågældende udvidelsespolitik har et omfang, som kan gøre den uforenelig med formålet om at begrænse ludomani (jf. i denne retning dom Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, præmis 38).

73 Den nævnte ret skal med henblik herpå anlægge en helhedsvurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af de pågældende restriktive lovgivninger.

Om prøvelsen af begrundelserne i lyset af de grundlæggende rettigheder

74 Det bemærkes desuden, at når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en lovgivning, som kan begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse ligeledes fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige grundsætninger, herunder de grundlæggende rettigheder, der nu er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Den omhandlede nationale lovgivning kan derfor kun omfattes af de fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning domme ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43, Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, præmis 24, og Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 125).

75 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede lovgivninger udgør et indgreb i dels retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, dels den i chartrets artikel 17 knæsatte ejendomsret.

– Om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

76 Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at de i hovedsagen omhandlede lovgivninger tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet de forhøjede spilleafgifterne på drift af spilleautomater i spillehallerne drastisk, samtidig med at de fastsatte en overgang til et driftssystem baseret på en central server, for derefter at forbyde driften af disse automater uden for kasinoerne, uden nogen egnet overgangsperiode og uden tildeling af erstatning til de berørte aktører.

77 I denne henseende bemærkes, at retssikkerhedsprincippet, der hænger sammen med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, bl.a. kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning domme VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, præmis 69, og Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, præmis 44).

78 Domstolen har ligeledes fastslået, at en erhvervsdrivende ikke kan nære en berettiget forventning om, at der slet ikke vil blive foretaget lovændringer, men alene anfægte de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af en sådan ændring (jf. i denne retning dom Gemeente Leusden og Holin Groep, C-487/01 og C-7/02, EU:C:2004:263, præmis 81).

79 Tilsvarende indebærer retssikkerhedsprincippet ikke et krav om, at der ikke foretages lovændringer, men kræver snarere, at den nationale lovgiver tager hensyn til særlige situationer for de erhvervsdrivende og i givet fald tilpasser anvendelsen af de nye retsregler herefter (domme VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, præmis 81, og Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539,

præmis 49; jf. i denne retning dom *Gemeente Leusden og Holin Groep*, C-487/01 og C-7/02, EU:C:2004:263, præmis 70).

80 Det fremgår af fast retspraksis, at det alene påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om en national lovgivning er forenelig med retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet Domstolen, når den træffer præjudiciel afgørelse på grundlag af artikel 267 TEUF, udelukkende kan forsyne den forelæggende ret med alle fortolkningsbidrag vedrørende EU-retten, således at den forelæggende ret selv kan vurdere spørgsmålet om denne forenelighed (jf. bl.a. domme *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis, og *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 126).

81 Den forelæggende ret kan med henblik herpå tage hensyn til alle de relevante faktorer, der fremgår af de pågældende lovgivningers ordlyd, formål eller opbygning (jf. i denne retning dom *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 129).

82 Med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar bør der i denne forbindelse navnlig fremhæves følgende oplysninger, som fremgår af de for Domstolen fremlagte sagsakter.

83 Hvad for det første angår ændringsloven af 2011 har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at den faste afgift på driften af spilleautomater i spillehaller med virkning fra den 1. november 2011, dvs. den første månedlige forfaldsdato efter offentliggørelsen af ændringsloven, blev femdoblet ved denne lov, samtidig med at der herved blev indført en proportional afgift, selv om den på denne virksomhed gældende afgiftsordning ikke havde været genstand for nogen lovændring i næsten 20 år. Sagsøgerne i hovedsagen er således af den opfattelse, at de aktører, der påtænkte at åbne nye spillehaller, som følge af dette fravær af en egnet tilpasningsperiode befandt sig i en situation, hvor det var umuligt i god tid at træffe de nødvendige foranstaltninger for at udsætte gennemførelsen af deres projekt eller for at opgive projektet. Forhøjelsen af afgifterne på drift af spilleautomater i spillehallerne tvang desuden flere aktører til at ophøre med denne virksomhed.

84 Hvad for det andet angår ændringsloven af 2012 fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at denne medførte, at tilladelserne til drift af spilleautomater i spillehallerne blev kaldt helt tilbage dagen efter ændringslovens ikrafttræden, uden at der herved blev fastsat nogen overgangsperiode eller nogen erstatning til de berørte aktører.

85 Herom bemærkes, at når den nationale lovgiver tilbagekalder tilladelser, der gør det muligt for indehaverne heraf at udøve erhvervsvirksomhed, påhviler det denne at fastsætte enten en overgangsordning af en passende længde for disse indehavere med henblik på at gøre det muligt for dem at tilpasse sig eller en rimelig kompensationsordning til dem (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Vékony mod Ungarn*, nr. 65681/13, § 34 og 35, 13.1.2015).

86 Sagsøgerne i hovedsagen har desuden gjort gældende, at de inden ikrafttrædelsen af ændringsloven af 2012 havde afholdt udgifter med henblik på at tilpasse sig det nye system til drift af spilleautomater, som var blevet fastsat ved ændringsloven af 2011. Dette driftssystem, der skulle træde i kraft den 1. januar 2013, indebar, at de spilleautomater, som blev drevet i spillehaller, skulle fungere online og være forbundet til en central server. Denne berettigede forventning brast imidlertid med umiddelbar virkning som følge af vedtagelsen af ændringsloven af 2012.

87 I denne henseende bemærkes, at en erhvervsdrivende, der har foretaget store investeringer med henblik på at overholde den ordning, som tidligere er blevet vedtaget af lovgiver, kan se sine interesser blive væsentligt påvirket af en fremrykket ophævelse af denne ordning, så meget desto

mere som ophævelsen sker pludseligt og uforudsigeligt, uden at den erhvervsdrivende gives den nødvendige tid til at tilpasse sig de nye regler (jf. i denne retning dom Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, præmis 52).

88 Det tilkommer den nationale ret under hensyntagen til samtlige ovenstående betragtninger at efterprøve, om nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede opfylder de krav, der følger af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

– Om ejendomsretten

89 Sagsøgerne i hovedsagen har ligeledes gjort gældende, at nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede tilsidesætter den i chartrets artikel 17, stk. 1, knæsatte ejendomsret for de personer, der driver spillehaller.

90 I denne henseende bemærkes, at en national lovgivning, der er restriktiv som omhandlet i artikel 56 TEUF, ligeledes kan indskrænke den i chartrets artikel 17 knæsatte ejendomsret. Tilsvarende har Domstolen allerede fastslået, at en ubegrundet og uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF heller ikke tillades i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, set i forhold til chartrets artikel 17 (dom Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 57 og 59).

91 Det følger heraf, at den i denne doms præmis 56-73 foretagne prøvelse af den restriktion, som lovgivninger som de i hovedsagen omhandlede repræsenterer i lyset af artikel 56 TEUF, i det foreliggende tilfælde tillige omfatter eventuelle restriktioner for den ved chartrets artikel 17 sikrede udøvelse af ejendomsretten, således at en særskilt prøvelse heraf ikke er nødvendig (jf. i denne retning dom Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 60).

Svar på det tredje, det fjerde, det tiende og det ellefte spørgsmål:

92 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det tredje, det fjerde, det tiende og det ellefte spørgsmål besvares med, at de restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der kan følge af nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede, kun kan begrundes i tvingende almene hensyn, såfremt den nationale ret efter en samlet vurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af disse lovgivninger fastslår, at:

– de først og fremmest faktisk forfølger mål vedrørende beskyttelse af forbrugerne mod ludomani og forebyggelse af kriminalitet og bedrageri knyttet til spil, idet den omstændighed alene, at en restriktion for hasardspilsvirksomhed accessorisk kommer den pågældende medlemsstats statskasse til gode gennem en forhøjelse af afgiftsindtægterne, ikke forhindrer, at denne restriktion kan anses for først og fremmest faktisk at forfølge sådanne mål,

– at de forfølger sådanne mål på en sammenhængende og systematisk måde, og

– at de opfylder de krav, der følger af de generelle principper i EU-retten, navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om den berettigede forventning og ejendomsretten.

Om, hvorvidt der foreligger tilsidesættelser af direktiv 98/34

93 Med sit sjette og sit trettende spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at nationale bestemmelser, såsom de i ændringsloven af 2011 fastsatte afgiftsregler og det ved ændringsloven af 2012 indførte forbud mod at drive spilleautomater uden for kasinoerne, udgør »tekniske forskrifter« i denne bestemmelses forstand, hvoraf udkastene skal være genstand for den fremsendelse, som er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit.

94 Hvad for det første angår nationale bestemmelser som dem i ændringsloven af 2011 ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om sådanne bestemmelser kan anses for »tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes« som omhandlet i artikel 1, nr. 11), tredje led, i direktiv 98/34.

95 Det fremgår af nævnte direktivs artikel 1, nr. 11, tredje led, at »[d]e tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes« som omhandlet i denne bestemmelse er »tekniske specifikationer, andre krav, eller regler vedrørende tjenester, til hvilke der er knyttet skattemæssige eller finansielle foranstaltninger, som påvirker forbruget af produkterne eller tjenesterne ved at tilskynde til overholdelse af disse tekniske specifikationer eller andre krav eller forskrifter vedrørende tjenester«.

96 Det fremgår af denne ordlyd, at begrebet »tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes« ikke vedrører de skattemæssige foranstaltninger selv, men de hertil knyttede tekniske specifikationer eller øvrige krav.

97 En afgiftslovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ikke er ledsaget af nogen teknisk specifikation eller noget andet krav, hvis overholdelse den tilsigter at sikre, kan derfor ikke anses for en »teknisk[...] forskrift[...], der faktisk skal overholdes«.

98 Hvad for det andet angår nationale bestemmelser som dem, der er fastsat i ændringsloven af 2012, har Domstolen allerede fastslået, at en national foranstaltning, der forbeholder afholdelsen af visse hasardspil til kasinoerne alene, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i nævnte artikel 1, nr. 11), for så vidt som den kan influere betydeligt på arten eller afsætningen af de i denne sammenhæng anvendte produkter (jf. i denne retning domme Kommissionen mod Grækenland, C-65/05, EU:C:2006:673, præmis 61, og Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 og C-217/11, EU:C:2012:495, præmis 24 og 40).

99 Et forbud mod at drive spilleautomater uden for kasinoerne, såsom det ved ændringsloven af 2012 indførte, kan influere betydeligt på afsætningen af disse automater – hvilke udgør goder, som kan henføres under artikel 34 TEUF (jf. dom Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, præmis 20 og 24) – ved at nedbringe antallet af kanaler for drift heraf.

100 På denne baggrund skal det sjette og det trettende spørgsmål besvares med, at artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at:

- de bestemmelser i en national lovgivning, hvorved der foretages en femdobling af en fast afgift på driften af spilleautomater i spillehallerne, og hvorved der desuden indføres en proportional afgift på samme virksomhed, ikke udgør »tekniske forskrifter« i denne bestemmelses forstand, og at
- de bestemmelser i en national lovgivning, hvorved der er indført et forbud mod drift af spilleautomater uden for kasinoerne, udgør »tekniske forskrifter« i den nævnte bestemmelses forstand, hvoraf udkastene skal være genstand for den fremsendelse, som er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit.

Om, hvorvidt der for den pågældende medlemsstat består en erstatningspligt

Om det femte og det tolvte spørgsmål

101 Med sit femte og sit tolvte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om formålet med artikel 34 TEUF og/eller artikel 56 TEUF er at tillægge borgerne rettigheder, således at en medlemsstats tilsidesættelse heraf, også i forbindelse med medlemsstatens lovgivningsvirksomhed, indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse.

102 I denne henseende er der henset til de i denne doms præmis 30-32 anførte betragtninger kun anledning til at besvare disse spørgsmål i det omfang, de henviser til artikel 56 TEUF.

103 Indledningsvis bemærkes, at princippet om medlemsstatens erstatningsansvar for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt EU-retten, uanset hvilket organ i medlemsstaten der ved sin handling eller undladelse har været årsag til overtrædelsen (domme *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 32, og *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Dette princip finder derfor bl.a. anvendelse, når den pågældende overtrædelse må tilskrives den nationale lovgiver (dom *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 36).

104 Det fremgår af fast retspraksis, at EU-retten anerkender et krav om skadeserstatning, når tre betingelser er opfyldt, nemlig at den tilsidesatte retsregel har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at tilsidesættelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, som påhviler staten, og de skadelidtes tab (jf. bl.a. domme *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, præmis 20, og *Kommissionen mod Italien*, C-379/10, EU:C:2011:775, præmis 40).

105 Hvad angår den første af disse tre betingelser, som er genstand for den forelæggende rets spørgsmål, fremgår det af retspraksis, at traktatbestemmelserne vedrørende de grundlæggende friheder afføder rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte (jf. i denne retning dom *Brasserie du pêcheur* og *Factortame*, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 54).

106 Det femte og det tolvte spørgsmål skal følgelig besvares med, at formålet med artikel 56 TEUF er at tillægge borgerne rettigheder, således at en medlemsstats tilsidesættelse heraf, også i forbindelse med medlemsstatens lovgivningsvirksomhed, indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse, forudsat dog at den nævnte tilsidesættelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og den lidt skade, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Om det syvende og det fjortende spørgsmål

107 Med sit syvende og sit fjortende spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 8 og 9 i direktiv 98/34 tilsigter at tillægge borgerne rettigheder, således at en medlemsstats tilsidesættelse heraf indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse.

108 I denne henseende fremgår det af retspraksis, at selv om direktiv 98/34 tilsigter at sikre varernes frie bevægelighed ved at indføre en præventiv kontrol, hvis effektive virkning forudsætter, at der i forbindelse med en tvist mellem borgere ses bort fra en i strid med direktivets artikel 8 og 9 vedtaget national foranstaltning, fastsætter dette direktiv på ingen måde det materielle indhold af den retsregel, på grundlag af hvilken den nationale ret skal afgøre den for retten verserende tvist. Det nævnte direktiv skaber således hverken rettigheder eller forpligtelser for borgerne (dom Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, præmis 51).

109 På denne baggrund må det fastslås, at den første af de i præmis 104 anførte betingelser ikke er opfyldt, hvorfor en borger ikke kan påberåbe sig den manglende iagttagelse af direktivets artikel 8 og 9 med henblik på at gøre den pågældende medlemsstat ansvarlig på grundlag af EU-retten.

110 Det syvende og det fjortende spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 8 og 9 i direktiv 98/34 ikke tilsigter at tillægge borgerne rettigheder, hvorfor en medlemsstats tilsidesættelse heraf ikke indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse, på grundlag af EU-retten.

Om det femtende spørgsmål

111 Med sit femtende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, i hvilket omfang svarene på det femte, det syvende, det tolvte og det fjortende spørgsmål berøres af den omstændighed, at nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede vedrører et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence.

112 I denne henseende bemærkes blot, at medlemsstaterne som fremhævet i præmis 34 er forpligtet til at udøve deres kompetencer under overholdelse af EU-retten, og navnlig af de ved traktaten sikrede grundlæggende friheder, hvilke finder anvendelse på situationer som de i hovedsagen omhandlede, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.

113 På denne baggrund skal de begrundelser, som en medlemsstat anfører til støtte for en restriktion for de nævne friheder, fortolkes i lyset af de grundlæggende rettigheder, selv når denne restriktion vedrører et område henhørende under denne medlemsstats kompetence, for så vidt som den pågældende situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde (jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 21).

114 På samme måde indebærer enhver tilsidesættelse af EU-retten, der er begået af en medlemsstat, herunder også når tilsidesættelsen vedrører et område henhørende under denne medlemsstats kompetence, at medlemsstaten ifalder ansvar, såfremt de i denne doms præmis 104 anførte betingelser er opfyldt.

115 Det femtende spørgsmål skal derfor besvares således, at svarene på den forelæggende rets spørgsmål ikke berøres af den omstændighed, at nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede vedrører et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence.

Sagens omkostninger

116 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af

indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

1) En national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter der uden nogen tilpasningsperiode foretages en femdobling af en fast afgift på driften af spilleautomater i spillehallerne, og hvorved der desuden indføres en proportional afgift på samme virksomhed, udgør en restriktion for den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser, såfremt den er til hinder for eller indebærer ulemper for udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser i form af drift af spillemaskiner i spillehallerne, eller har gjort denne udøvelse mindre tiltrækkende, hvilket det tilkommer den nationale ret at efterprøve.

2) En national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, der uden at fastsætte nogen overgangsperiode eller nogen erstatning til de personer, som driver spillehaller, forbyder drift af spilleautomater uden for kasinoerne, udgør en restriktion for den ved artikel 56 TEUF sikrede frie udveksling af tjenesteydelser.

3) De restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, der kan følge af nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede, kan kun begrundes i tvingende almene hensyn, såfremt den nationale ret efter en samlet vurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af disse lovgivninger fastslår, at:

- de først og fremmest faktisk forfølger mål vedrørende beskyttelse af forbrugerne mod ludomani og forebyggelse af kriminalitet og bedrageri knyttet til spil, idet den omstændighed alene, at en restriktion for hasardspilsvirksomhed accessorisk kommer den pågældende medlemsstats statskasse til gode gennem en forhøjelse af afgiftsindtægterne, ikke forhindrer, at denne restriktion kan anses for først og fremmest faktisk at forfølge sådanne mål,

- at de forfølger sådanne mål på en sammenhængende og systematisk måde, og

- at de opfylder de krav, der følger af de generelle principper i EU-retten, navnlig retssikkerhedsprincippet, princippet om den berettigede forventning og ejendomsretten.

4) Artikel 1, nr. 11), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved Rådets direktiv 2006/96/EF af 20. november 2006, skal fortolkes således, at:

- de bestemmelser i en national lovgivning, hvorved der foretages en femdobling af en fast afgift på driften af spilleautomater i spillehallerne, og hvorved der desuden indføres en proportional afgift på samme virksomhed, ikke udgør »tekniske forskrifter« i denne bestemmelses forstand, og at

- de bestemmelser i en national lovgivning, hvorved der er indført et forbud mod drift af spilleautomater uden for kasinoerne, udgør »tekniske forskrifter« i den nævnte bestemmelses forstand, hvoraf udkastene skal være genstand for den fremsendelse, som er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 1, første afsnit.

5) Formålet med artikel 56 TEUF er at tillægge borgerne rettigheder, således at en medlemsstats tilsidesættelse heraf, også i forbindelse med medlemsstatens lovgivningsvirksomhed, indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse, forudsat dog at den nævnte tilsidesættelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte

årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen og den lidte skade, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

6) Artikel 8 og 9 i direktiv 98/34, som ændret ved direktiv 2006/96, tilsigter ikke at tillægge borgerne rettigheder, hvorfor en medlemsstats tilsidesættelse heraf ikke indebærer en ret for borgerne til at opnå erstatning fra denne medlemsstat for den skade, der er lidt som følge af denne tilsidesættelse, på grundlag af EU-retten.

7) Svarene på den forelæggende rets spørgsmål berøres ikke af den omstændighed, at nationale lovgivninger såsom de i hovedsagen omhandlede vedrører et område, der henhører under medlemsstaternes kompetence.

Underskrifter

* Processprog: ungarsk.