

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

11 päivänä kesäkuuta 2015(*)

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen tarjoamisen vapaus – Onnenpelit – Pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavat kansalliset verot – Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin kasinoissa – Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet – Direktiivi 98/34/EY – Velvollisuus ilmoittaa teknisiä määräyksiä koskevista hankkeista komissiolle – Jäsenvaltion vastuu unionin oikeuden vastaisella lainsäädännöllä aiheutetuista vahingoista

Asiassa C-98/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Fővárosi Törvényszék (Unkari) on esittänyt 13.2.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.3.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft ja

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

vastaan

Unkarin valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, M. Berger ja F. Biltgen,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.1.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft ja Megapolis Terminal Szolgáltató kft, edustajanaan ügyvéd L. Kelemen,
- Unkarin valtio, edustajinaan ügyvéd T. Bogdán ja ügyvéd I. Janitsáry,
- Unkarin hallitus, asiamiehinnään M. Fehér ja G. Koós,

- Belgian hallitus, asiamiehinään L. Van den Broeck ja J.-C. Halleux, avustajinaan advocaat P. Vlaemminck ja advocaat B. Van Vooren,
 - Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlášil ja T. Müller,
 - Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja P. de Sousa Inês,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään D. Loma-Osorio Lerena ja A. Tokár,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
- on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 6 artiklan 3 kohdan, SEUT 34 ja SEUT 36 artiklan, SEUT 52 artiklan 1 kohdan, SEUT 56 ja SEUT 61 artiklan sekä teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY (EYVL L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/96/EY (EUVL L 363; s. 81, jäljempänä direktiivi 98/34), 1, 8 ja 9 artiklan soveltamista.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft ja Megapolis Terminal Szolgáltató kft sekä toisaalta Unkarin valtio ja joka koskee kyseisten yhtiöiden vaatimusta niiden väitetysti unionin oikeuden vastaisten raha-automaattitoiminnan harjoittamista koskevien kansallisten lakien soveltamisen seurauksena kärsimän vahingon korvaamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 98/34 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

3) ”teknisellä eritelmällä” asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttöominaisuuksista, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt;

– –

4) ”muulla vaatimuksella” vaatimusta, joka ei ole tekninen eritelmä ja joka asetetaan tuotteelle erityisesti kuluttajan tai ympäristön suojelutarkoituksessa ja joka koskee tuotteen elinkaarta markkinoille saattamisen jälkeen eli käyttöedellytyksiä, kierrätystä, uudelleenkäyttöä tai tuotteesta huolehtimista, jos nämä edellytykset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen, taikka sen kaupan pitämiseen;

--

11) 'teknisellä määräyksellä' teknistä eritelmaa tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista.

Teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan tosiasiallisesti, ovat erityisesti:

--

--

-- tekniset eritelmät tai muut vaatimukset tai palveluja koskevat säännöt, jotka liittyvät verotus- tai rahoitustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden tai palveluiden kulutukseen rohkaisemalla näiden teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien määräysten noudattamista; tämä ei koske kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä palveluja koskevia teknisiä eritelmiä, muita vaatimuksia tai määräyksiä.

--?

4 Kyseisen direktiiviin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

?Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkin rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

--?

5 Mainitun direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

?1. Jäsenvaltioiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista kolmella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt tiedot.

--

7. Edellä 1–5 kohtaa ei sovelleta, kun jäsenvaltion on

-- kiireellisistä syistä, jotka aiheutuvat vakavasta ja ennakoimattomasta tilanteesta ja jotka liittyvät ihmisten ja eläinten terveyden suojeluun, kasvien suojeluun tai turvallisuuteen ja palveluihin liittyvien määräysten osalta myös yleiseen järjestykseen, erityisesti alaikäisten suojeluun, laadittava nopeasti tekniset määräykset saattaakseen ne voimaan välittömästi, ilman että kuuleminen on mahdollista tai

--

Jäsenvaltion on ilmoitettava 8 artiklassa tarkoitetussa tiedonannossa perusteet kyseisten toimenpiteiden kiireellisyydelle. Komissio ilmoittaa mielipiteensä tästä tiedonannosta

mahdollisimman nopeasti. Se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisissa tapauksissa, joissa tätä menettelyä käytetään väärin. Komissio ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.?

6 Saman direktiivin 10 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

?Direktiivin 9 artiklaa ei sovelleta 1 artiklan 11 alakohdan toisen alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin teknisiin eritelmiin tai muihin vaatimuksiin taikka palveluja koskeviin määräyksiin.?

Unkarin oikeus

7 Onnenpelitoiminnan järjestämisestä annetun vuoden 1991 lain XXXIV (jäljempänä onnenpelilaki), sellaisena kuin sitä sovellettiin 9.10.2012 saakka, 26 §:n 3 momentissa sallittiin raha-automaattitoiminnan harjoittaminen pelikasinoissa ja tätä varten perustettujen kaupallisten yhtiöiden ylläpitämissä pelisaleissa.

8 Kyseisen lain, sellaisena kuin sitä sovellettiin 31.10.2011 saakka, 33 §:n mukaan raha-automaattitoiminnan harjoittamisesta luokkien I ja II pelisaleihin asennetuilla raha-automaateilla kannettiin pelipaikka- ja kuukausikohtainen kiinteämääräinen 100 000 Unkarin forintin (HUF) vero. Poikkeuksena kyseisestä säännöksestä ?sähköisiin kasinoihin? asennetuista raha-automaateista kannettiin 120 000 HUF:n vero, vaikka tällaisia kasinoita pidettiin luokkaan I kuuluvana erityisenä pelisalityyppinä. Vero oli maksettava jokaiselta alkavalta kuukaudelta. Raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen pelikasinoissa sovellettiin erillistä verojärjestelmää.

9 Onnenpelilain 33 §:ää muutettiin erinäisten verolakien muuttamisesta valtiontalouden vakauttamiseksi annetun vuoden 2011 lain CXXV (jäljempänä vuoden 2011 muutoslaki) 27 §:llä 1.11.2011 alkaen siten, että kyseiset määrät korotettiin 700 000 HUF:iin sähköisiin kasinoihin asennettujen raha-automaattien ja 500 000 HUF:iin luokkiin I ja II kuuluviin muihin pelisaleihin asennettujen raha-automaattien osalta. Mainitulla 27 §:llä otettiin myös käyttöön suhteellinen pelivero, jota kannettiin pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta siltä osin kuin automaattikohtaiset nettotulot vuosineljänneksen aikana olivat vähintään 900 000 HUF:ia. Automaatteihin, joissa oli enemmän kuin yksi pelipaikka, sovellettava kynnys määritettiin kertomalla 900 000 HUF:ia pelipaikkojen lukumäärällä. Kyseisen veron määrä oli 20 prosenttia automaatin 900 000 HUF:ia ylittävistä nettotuloista vuosineljänneksellä.

10 Lisäksi vuoden 2011 muutoslaissa säädettiin, että pelisaleihin asennetut raha-automaatit oli 1.1.2013 lähtien yhdistettävä kaupallisen yhtiön ylläpitämään, tietyt edellytykset täyttävään keskuspalvelimeen, johon onnenpelien valvonnasta vastaavilla viranomaisyksiköillä oli reaaliaikainen pääsy.

11 Onnenpelilain 26 §:n 3 momenttia muutettiin tämän jälkeen 10.10.2012 lähtien onnenpelitoiminnan järjestämisestä annetun vuoden 1991 lain XXXIV muuttamisesta annetun vuoden 2012 lain CXLIV (jäljempänä vuoden 2012 muutoslaki) 5 §:llä siten, että pelikasinoille varattiin yksinoikeus raha-automaattitoimintaan.

12 Onnenpelilakiin lisättiin vuoden 2012 muutoslain 8 §:llä 40/A §, jonka 1 momentissa säädettiin, että ennen kyseisen muutoslain voimaantulopäivää myönnettyjen pelisaleissa harjoitettavaa raha-automaattitoimintaa koskevien lupien voimassaolo päättyisi kyseistä päivää seuraavana päivänä ja että onnenpelien järjestäjien oli palautettava kyseiset luvat veroviranomaisille 15 päivän kuluessa mainitusta ajankohdasta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 13 Pääasian kantajat ovat kaupallisia yhtiöitä, jotka harjoittivat vuoden 2012 muutoslain voimaantuloon saakka raha-automaattitoimintaa pelisaleissa. Ne käyttivät toiminnassaan pääasiassa muista jäsenvaltioista peräisin olevia raha-automaatteja. Osa niiden asiakkaista oli Unkarissa lomailevia Euroopan unionin kansalaisia.
- 14 Unkarissa 16.8.1991–9.10.2012 voimassa olleen säännösten mukaan raha-automaattitoimintaa voitiin harjoittaa pelikasinoissa ja pelisaleissa onnenpelien valvonnasta vastaavien viranomaisyksiköiden myöntämällä hallinnollisella luvalla. Pääasian kantajien kaltaisten pelisalitoiminnan harjoittajien oli maksettava kuukausittain kiinteämääräinen rahapelivero, jonka määrä oli 31.10.2011 asti 100 000 HUF:ia automaattia kohti.
- 15 Vuoden 2011 muutoslaissa edellytettiin, että pelisaleissa käytettävät raha-automaatit oli 1.1.2013 lähtien yhdistettävä keskuspalvelimeen.
- 16 Kyseisellä lailla myös viisinkertaistettiin 1.11.2011 alkaen pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan kuukausittaisen kiinteämääräisen veron määrä ja kyseisen veron lisäksi otettiin käyttöön suhteellinen vero, joka kannettiin tietynä prosenttina kunkin automaatin vuosineljänneskohtaisista nettotuloista. Raha-automaattitoiminnan harjoittamisesta pelikasinoissa kannetun veron määrä pysyi puolestaan ennallaan.
- 17 Unkarin hallitus antoi kyseisen lain sisällön tiedoksi Euroopan komissiolle 30.9.2011 eli vuoden 2011 muutoslain julkaisemista seuraavana päivänä mainitsematta kuitenkaan, että mainitulla lailla toteutettu verojen korottaminen kuului direktiivin 98/34 soveltamisalaan. Kyseisen direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädettyä odotusaikaa ei noudatettu.
- 18 Raha-automaattitoiminnan harjoittamista keskuspalvelinta käyttäen koskevan järjestelmän, josta säädettiin vuoden 2011 muutoslaissa, käyttöön otosta luovuttiin lopulta, kun Unkarin parlamentti hyväksyi 2.10.2012 hallituksen 1.10.2012 tekemän ehdotuksen perusteella vuoden 2012 muutoslain, jolla kiellettiin raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin kasinoissa. Lainsäätäjä vetosi tällaisen kiellon perusteena rikollisuuden ja peliriippuvuuden ehkäisemiseen sekä peliriippuvuuden ehkäisemiseen liittyviin kansanterveydellisiin syihin. Kyseinen laki tuli voimaan 10.10.2012 eli sen julkaisemista seuraavana päivänä. Pelisaleissa harjoitettavaa raha-automaattitoimintaa koskevien lupien voimassaoloaika päättyi voimaantulopäivää seuranneena päivänä kaikin oikeusvaikutuksin lainsäätäjän säätämättä korvauksista kyseessä oleville toimijoille.
- 19 Unkarin hallitus ilmoitti 1.10.2012 komissiolle vuoden 2012 muutoslakia koskevasta säädösehdotuksesta ja luokitteli sen direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohdassa tarkoitetuksi rahoitustoimenpiteeksi. Kyseisen direktiivin 10 artiklan 4 kohdan perusteella mitään lykkäystä ei sovellettu. Komissio ilmoitti 15.10.2012 kyseiselle hallitukselle eriävän näkemyksensä kyseisestä luokittelusta. Unkarin hallitus vetosi tämän jälkeen mainitun direktiivin 9 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuihin kiireellisiin syihin.
- 20 Pääasian kantajat nostivat Unkarin valtiota vastaan kanteen F?városi Törvényszékissa (Budapestin tuomioistuimissa) ja vaativat korvausta vahingoista, jotka ne väittivät kärsineensä vuoden 2011 muutoslain ja vuoden 2012 muutoslain tiettyjen säännösten soveltamisen seurauksena. Pääasian kantajien mukaan väitetty vahinko aiheutui niiden maksamasta peliverosta, niiden raha-automaattien arvonmenetyksestä ja pääasian oikeudenkäyntiin liittyvistä kuluista.
- 21 Unkarin valtio on vaatinut kanteen hylkäämistä ja riitauttanut sekä sen oikeusperusteen että pääasian kantajien vaatimat määrät.
- 22 F?városi Törvényszék päätti 13.2.2014 tekemällään välipäätöksellä lykätä asian

ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat 15 ennakkoratkaisukysymystä:

- 1) Onko jäsenvaltion antama sellainen syrjimätön säädös SEUT 56 artiklan mukainen, jossa korotetaan yhdellä toimenpiteellä ja ilman siirtymäaikaa pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta maksettavan välittömän veron, niin sanotun peliveron, määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi prosentuaalisesta peliverosta siten, että sillä rajoitetaan rahapelitoimintaa pelisaleissa harjoittavien toimijoiden toimintaa?
- 2) Voidaanko SEUT 34 artiklaa tulkita siten, että sen soveltamisalaan kuuluu jäsenvaltion antama sellainen syrjimätön säädös, jossa yhdellä toimenpiteellä ja ilman siirtymäaikaa korotetaan pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta maksettavan välittömän veron, niin sanotun peliveron, määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi prosentuaalisesta peliverosta siten, että tämä rajoittaa raha-automaattien tuontia Unkariin Euroopan unionin alueelta?
- 3) Mikäli ensimmäiseen ja/tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voiko jäsenvaltio vedota yksinomaan julkisen talouden rahoitusaseman vakauttamiseen, kun kyse on SEUT 36 artiklan, SEUT 52 artiklan 1 kohdan ja SEUT 61 artiklan tai pakottavien syiden soveltamisesta?
- 4) Mikäli ensimmäiseen ja/tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko SEU 6 artiklan 3 kohdan perusteella huomioon otettava yleiset oikeusperiaatteet, kun tarkastellaan jäsenvaltion asettamia rajoituksia ja verosäännökseen sopeutumiselle annettavaa aikaa?
- 5) Mikäli ensimmäiseen ja/tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tuomiota Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) tulkittava siten, että jäsenvaltion korvausvastuu voi perustua SEUT 34 artiklan ja/tai SEUT 56 artiklan rikkomiseen siitä syystä, että kyseisillä määräyksillä annetaan niiden välittömän vaikutuksen vuoksi oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille jäsenvaltioissa?
- 6) Voidaanko direktiiviä 98/34 tulkita siten, että jäsenvaltion verotustoimenpide, jolla korotetaan yhdellä toimenpiteellä viisinkertaiseksi pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta maksettavan välittömän veron, niin sanotun peliveron, määrä ja säädetään lisäksi prosentuaalisesta verosta, on katsottava ”tekniseksi määräykseksi, jota noudatetaan tosiasiallisesti”?
- 7) Mikäli kuudenteen kysymykseen vastataan myöntävästi, voivatko yksityiset oikeussubjektit jäsenvaltioissa vedota kyseistä jäsenvaltiota vastaan siihen, että tämä on rikkonut direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohtaa ja/tai 9 artiklan 1 kohtaa ja laiminlyönyt näin velvollisuutensa, mistä syntyy korvausvastuu; toisin sanoen onko kyseisellä direktiivillä tarkoitus antaa yksilöllisiä oikeuksia? Mitä seikkoja kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon ratkaistessaan, onko Unkarin valtion rikkominen riittävän ilmeinen, ja minkä tyyppinen korvausvaatimus tällaisen rikkomisen perusteella voidaan esittää?
- 8) Onko jäsenvaltion antama sellainen syrjimätön säädös SEUT 56 artiklan mukainen, jolla on välittömin vaikutuksin kielletään pelisaleissa harjoitettava raha-automaattitoiminta, ilman että asianomaisille raha-automaattitoiminnan harjoittajille annetaan siirtymä- tai sopeutumisaikaa tai tarjotaan asianmukaista korvausta, ja säädetään samalla pelikasinoiden yksinoikeudesta raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen?
- 9) Voidaanko SEUT 34 artiklaa tulkita siten, että sekin on katsottava merkitykselliseksi ja sovellettavaksi tilanteessa, jossa jäsenvaltio antaa syrjimättömän säädöksen, jolla ei suoraan kielletä raha-automaattien tuontia Euroopan unionin alueelta mutta rajoitetaan niiden tosiasiallista käyttöä ja rahapelitoiminnan tosiasiallista harjoittamista tai kielletään tällainen kokonaan

onnenpelitoiminnan järjestämisen osana antamatta kyseisille raha-automaattitoiminnan harjoittajille mahdollisuutta harjoittaa tällaista toimintaa siirtymä- tai sopeutumiskauden ajan tai tarjoamatta korvauksia?

10) Mikäli kahdeksanteen ja/tai yhdeksänteeseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä arviointiperusteita kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon ratkaistessaan, onko rajoitus välttämätön, tarkoitukseensa soveltuva ja oikeasuhtainen, kun kyse on SEUT 36 artiklan, SEUT 52 artiklan 1 kohdan ja SEUT 61 artiklan tai pakottavien syiden soveltamisesta?

11) Mikäli kahdeksanteen ja/tai yhdeksänteeseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko SEU 6 artiklan 3 kohdan perusteella huomioon otettava yleiset oikeusperiaatteet, kun tarkastellaan jäsenvaltion säätämiä kieltoja ja sopeutumisaajan antamista? Onko huomioon otettava omaisuuden suoja sekä ilman korvausta tapahtuvan omaisuuden pois ottamisen kiellon kaltaiset perusoikeudet, kun tarkastellaan nyt käsiteltävässä asiassa asetettuja rajoituksia ja, mikäli on, millä tavalla?

12) Mikäli kahdeksanteen ja/tai yhdeksänteeseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tuomiota Brasserie du pêcheur ja Factortame (C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79) tulkittava siten, että jäsenvaltion korvausvastuu voi perustua SEUT 34 artiklan ja/tai SEUT 56 artiklan rikkomiseen siitä syystä, että kyseisillä määräyksillä annetaan niiden välittömän vaikutuksen vuoksi oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille jäsenvaltioissa?

13) Voidaanko direktiiviä 98/34 tulkita siten, että kansallinen toimenpide, jolla rajataan raha-automaattitoiminnan harjoittaminen pelikasinoihin ja kielletään sen harjoittaminen pelisaleissa, voidaan katsoa ”muuksi vaatimukseksi”?

14) Mikäli 13. kysymykseen vastataan myöntävästi, voiko yksityinen oikeussubjekti jäsenvaltiossa vedota kyseistä jäsenvaltiota vastaan siihen, että jäsenvaltio on rikkonut direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohtaa ja/tai 9 artiklan 1 kohtaa ja laiminlyönyt näin velvollisuutensa, mistä syntyy korvausvastuu? Mitä seikkoja kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon ratkaistessaan, onko vastaajan rikkominen riittävän ilmeinen, ja minkä tyyppinen korvausvaatimus tällaisen rikkomisen perusteella voidaan esittää?

15) Onko sovellettava unionin oikeuden periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus korvata yksityisille oikeussubjekteille jäsenvaltioiden syyksi luettavista unionin oikeuden rikkomisista aiheutuvat vahingot myös siinä tapauksessa, että jäsenvaltiolla on yksinomainen toimivalta sillä alalla, jota annettu säännös koskee? Voidaanko tilanteessa käyttää ohjenuorana myös perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen perustuvia yleisiä oikeusperiaatteita??

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

23 Aluksi on mainittava, että Unkarin hallitus riitauttaa olennaisilta osin unionin tuomioistuimen toimivallan vastata esitettyihin kysymyksiin siitä syystä, ettei pääasiassa sen mielestä ole rajat ylittävän osatekijän puuttumisen vuoksi yhteyttä unionin oikeuteen.

24 Tästä on muistutettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta Unkarin kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, voi lähtökohtaisesti kuulua EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti tuomio Anomar ym., C-26/01, EU:C:2003:446,

39 kohta ja tuomio Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, 21 kohta).

25 Nyt käsiteltävässä asiassa ilmenee ennakkoratkaisupyyynnöstä, että osa pääasian kantajien asiakkaista oli Unkarissa lomailevia Euroopan unionin kansalaisia.

26 Palvelut, joita yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja tarjoaa toisessa jäsenvaltiossa olevalle palvelujen vastaanottajalle siirtymättä itse pois sijoittautumisjäsenvaltiostaan, ovat SEUT 56 artiklassa tarkoitettuja rajat ylittäviä palveluja (ks. vastaavasti tuomio Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, 21 ja 22 kohta; tuomio Gambelli ym., C-243/01, EU:C:2003:597, 53 kohta ja tuomio komissio v. Espanja, C-211/08, EU:C:2010:340, 48 kohta).

27 Lisäksi ei voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Unkariin sijoittautuneet toimijat olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita avaamaan pelisaleja Unkarin alueella (ks. vastaavasti tuomio Blanco Pérez ja Chao Gómez, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 40 kohta ja tuomio Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, 21 kohta).

28 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

Perusvapauksien rajoitusten olemassaolo

Ensimmäinen ja toinen kysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka voidaan tutkia yhdessä, sitä, merkitseekö vuoden 2011 muutoslain kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla korotetaan ilman siirtymäaikaa pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan kiinteämääräisen veron määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi samasta toiminnasta kannettavasta suhteellisesta verosta, SEUT 34 artiklassa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

30 Aluksi on mainittava, että tämänkaltainen lainsäädäntö vaikuttaa välittömästi raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen. Tällainen lainsäädäntö voi kuitenkin vaikuttaa kyseisten automaattien tuontiin vain välillisesti, sen vaikutuksen seurauksena, joka sillä on kyseiseen toimintaan.

31 Ilman, että olisi tarpeen arvioida raha-automaattien maahantuontia niillä harjoitettavaan toimintaan nähden liitännäisenä toimintana, on todettava, että vaikka raha-automaattitoiminnan harjoittaminen liittyy niiden maahantuontiin, ensimmäinen näistä toiminnoista kuuluu palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten alaan ja jälkimmäinen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EUT-sopimuksen määräysten alaan (tuomio Anomar ym., C-6/01, EU:C:2003:446, 55 kohta).

32 Vaikka katsottaisiin, että vuoden 2011 muutoslain kaltainen kansallinen lainsäädäntö voi rajoittaa raha-automaattien tuontia rajoittamalla mahdollisuuksia harjoittaa raha-automaattitoimintaa, unionin tuomioistuin ei voi nyt vireillä olevassa asiassa lausua siitä, onko SEUT 34 artikla esteenä tällaisen lainsäädännön soveltamiselle, koska sillä ei ole riittäviä tietoja siitä, mitä tosiasiallisia vaikutuksia kyseisellä lainsäädännöllä on raha-automaattien tuontiin (ks. vastaavasti tuomio Läärä ym., C-124/97, EU:C:1999:435, 26 kohta).

33 Tässä tilanteessa tällainen lainsäädäntö on tutkittava pelkästään SEUT 56 artiklan kannalta.

34 Tässä yhteydessä on täsmennettävä aluksi, että vaikka välitön verotus kuuluu

jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia (ks. vastaavasti tuomio Blanco ja Fabretti, C-344/13 ja C-367/13, EU:C:2014:2311, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 SEUT 56 artiklassa veloitetaan poistamaan paitsi kaikenlainen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajaan tämän kansalaisuuden perusteella kohdistuva syrjintä myös kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset, vaikka näitä rajoituksia sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. vastaavasti tuomio Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, 16 kohta).

36 SEUT 56 artiklassa ei sen sijaan kielletä toimenpiteitä, joiden ainoana vaikutuksena on aiheuttaa lisäkustannuksia kyseessä olevalle palvelujen tarjoamiselle ja jotka vaikuttavat samalla tavalla palvelujen tarjoamiseen jäsenvaltioiden välillä ja niiden tarjoamiseen jäsenvaltion sisällä (tuomio Mobistar ja Belgacom Mobile, C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518, 31 kohta).

37 On riidatonta, ettei vuoden 2011 muutoslalla oteta käyttöön minkäänlaista välitöntä syrjintää raha-automaattitoimintaa Unkarissa sijaitsevista pelisaleissa harjoittavien unkarilaisten yhtiöiden ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden välillä, koska kyseisessä laissa säädetty kiinteämääräinen ja suhteellinen vero kannetaan kaikilta yhtiöiltä samoin edellytyksin.

38 Ennakkoratkaisupyyynnöstä tai asianosaisten jättämistä huomautuksista ei myöskään ilmene, että pelisalitoimintaa Unkarin markkinoilla harjoittavat yhtiöt sijaitsisivat pääosin muissa jäsenvaltioissa, missä tapauksessa pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö voisi merkitä muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien välillistä syrjintää (ks. vastaavasti tuomio Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, 18 kohta ja tuomio Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, 39 ja 41 kohta).

39 Pääasian kantajat väittävät kuitenkin, että vuoden 2011 muutoslalla estettiin pelisalitoiminnan harjoittajien kannattava raha-automaattitoiminta korottamalla jyrkästi pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavien verojen määrää ja annettiin kasinotoiminnan harjoittajille näin käytännössä yksinoikeus kyseiseen toimintaan. Erityisesti ne esittävät, että jo pelkästään siitä, että luokkaan I kuuluvan pelisalin keskimääräiset kuukausitulot ovat 200 000 HUF:ia automaattia kohti, seuranneesta 500 000 HUF:n kuukausittaisen kiinteämääräisen veron kantamisesta oli aiheutunut välitön kuukausittainen keskimäärin 300 000 HUF:n tappio automaattia kohti. Joka tapauksessa on niin, että vaikka joidenkin pelisalien oletettaisiin saavuttaneen suuremmat tulot, mainittujen verojen ja erilaisten menojen vähentämisen jälkeen ei pääasian kantajien mukaan jäänyt jäljelle voittoa tai voitto oli korkeintaan vähäinen.

40 Tässä yhteydessä on todettava, että jos vuoden 2011 muutoslain katsotaan todella saattaneen estää raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen Unkarissa sijaitsevista pelisaleissa liittyvän palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen, haitata sitä tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, sitä on pidettävä SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena.

41 Näin olisi, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaisi, että vuoden 2011 muutoslalla säädetystä verojen korottamisesta seurasi raha-automaattitoiminnan rajaaminen kasinoihin, joihin kyseistä korotusta ei sovellettu. Mainitulla korotuksella olisi näin ollen ollut vastaava vaikutus kuin kiellolla harjoittaa raha-automaattitoimintaa muualla kuin kasinoissa, jota

on vakiintuneessa oikeuskäytännössä pidetty palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena (ks. mm. tuomio Anomar ym., C?6/01, EU:C:2003:446, 75 kohta ja tuomio komissio v. Kreikka, C?65/05, EU:C:2006:673, 53 kohta).

42 Niinpä ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla korotetaan ilman siirtymäaikaa pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta maksettavan kiinteämääräisen veron määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi samasta toiminnasta kannettavasta suhteellisesta verosta, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, jos se voi estää raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen Unkarissa sijaitsevilla pelisaleilla liittyvien palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen, haitata sitä tai tehdä siitä vähemmän houkuttelevaa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava.

43 Kun otetaan huomioon edellä 30–32 kohdassa mainitut syyt, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Kahdeksas ja yhdeksäs kysymys

44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele kahdeksannella ja yhdeksännellä kysymyksellään, jotka voidaan tutkia yhdessä, sitä, merkitseekö vuoden 2012 muutoslain kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin pelikasinoissa, ilman että pelisaloiminnan harjoittajille annetaan siirtymäaikaa tai maksetaan korvausta, SEUT 34 artiklassa taatun tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

45 Aluksi on huomautettava, että eräät pääasian asianosaisten unionin tuomioistuimelle esittämät väitteet koskevat edellä toistettujen ennakkoratkaisukysymysten alaan kuulumattomia ongelmia ja perustuvat ennakkoratkaisupyyntöissä kuvattuun tosiseikaston kuulumattomiin seikkoihin.

46 Erityisesti on todettava, että pääasian kantajat ovat esittäneet kirjallisissa huomautuksissaan, että ainoastaan Unkarin valtion myöntämän toimiluvan saaneet toimijat voivat harjoittaa kasinotoimintaa Unkarissa, minkä Unkarin hallitus on istunnossa vahvistanut. Kasinotoiminnan harjoittamista koskevia toimilupia myönnetään kuitenkin vain rajatulle määrälle kasinoita ja ne voidaan tietyissä tilanteissa myöntää ilman edeltävää tarjouskilpailua. Pääasian kantajien mukaan ainoastaan Unkariin sijoittautuneet yhtiöt ovat tähän mennessä saaneet toimiluvan. Niinpä kyseisten toimilupien myöntämistä koskevilla Unkarin menettelyillä syrjitään niiden mukaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita.

47 Kysymys mainittujen menettelyjen unionin oikeuden mukaisuudesta on kuitenkin erillinen siihen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten yksinomaisena kohteena olevaan kysymykseen nähden, onko kiello harjoittaa raha-automaattitoimintaa muualla kuin kasinoissa unionin oikeuden mukainen.

48 Aluksi on syytä täsmentää, että ainoastaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on niiden kysymysten kohteen määrittäminen, jotka se aikoo esittää unionin tuomioistuimelle. Unionin tuomioistuin ei voi tutkia pääasian asianosaisen vaatimuksesta kysymyksiä, joita kansallinen tuomioistuin ei ole sille esittänyt. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo oikeusriidan käsittelyn kuluessa, että unionin oikeuden tulkinnasta on saatava lisätietoja, sen on saatettava asia uudelleen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti tuomio CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, 10 kohta; tuomio Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias ym., C-381/89, EU:C:1992:142, 19 kohta ja tuomio Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, 29 kohta). Niinpä unionin tuomioistuimen ei ole syytä tutkia edellä 46 kohdassa tarkoitettuja väitteitä.

49 Näin ollen on ratkaistava, rajoittaako vuoden 2012 muutoslain kaltainen kansallinen lainsäädäntö tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, koska sillä kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin pelikasinoissa, ja tämä kysymys on itsenäinen siihen kysymykseen nähden, rajoitetaanko kyseisiä vapauksia myös kasinotoiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntämisestä annetulla Unkarin lainsäädännöllä.

50 Kansallinen lainsäädäntö on edellä 30–32 kohdassa mainituista syistä tutkittava pelkästään SEUT 56 artiklan kannalta.

51 Tässä yhteydessä on todettava muun muassa edellä 41 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kansallinen lainsäädäntö, jolla sallitaan tiettyjen onnenpelien pelattavana pitäminen ja pelaaminen pelkästään kasinoissa, merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

52 Tässä tilanteessa kahdeksanteen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin pelikasinoissa, ilman että pelisalitoiminnan harjoittajille annetaan siirtymäaikaa tai maksetaan korvausta, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

53 Yhdeksänteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten oikeuttaminen

54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee kolmannella, neljännellä, kymmenennellä ja yhdennellätoista kysymyksellään, jotka voidaan tutkia yhdessä, olennaisilta osin sitä, missä määrin pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä mahdollisesti seuraavat rajoitukset ovat hyväksyttävissä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä, joita voidaan soveltaa kyseisellä alalla SEUT 62 artiklan nojalla, tai oikeutettuja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

55 Koska vuoden 2011 muutoslaki ja vuoden 2012 muutoslaki kuuluvat molemmat kansalliseen uudistukseen, jolla pyritään rajoittamaan raha-automaattitoimintaa, ja koska Unkarin lainsäätäjät on vedonnut samoihin tavoitteisiin perusteena molemmille laeille, kysymys mainituista laeista seuraavien rajoitusten mahdollisesta oikeuttamisesta voidaan tutkia yhdessä.

Yleistä etua koskevien pakottavien syiden olemassaolo

56 Aluksi on muistutettava, että onnenpelejä koskevat säännökset kuuluvat alueisiin, joilla jäsenvaltioiden välillä on huomattavia moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurillisia eroja. Koska alaa ei

ole unionissa yhdenmukaistettu, jäsenvaltiolla on lähtökohtaisesti vapaus päättää onnenpelejä koskevan politiikkansa tavoitteista ja tarvittaessa määrittää täsmällisesti tavoiteltu suojan taso (ks. vastaavasti tuomio Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 47 kohta ja tuomio Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 24 kohta).

57 Asiassa, joka on saatettu SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltavien päämäärien yksilöiminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivallan alaan (tuomio Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 47 kohta).

58 Tämän jälkeen on todettava, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä tavoitelluiksi ilmoitetut päämäärät eli kuluttajien suojaaminen peliriippuvuudelta ja pelaamiseen liittyvän rikollisuuden ja petosten ehkäiseminen ovat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla onnenpelitoiminnan rajoitukset voidaan oikeuttaa (ks. vastaavasti tuomio Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, 55 kohta ja tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Pääasian kantajat kuitenkin esittävät, että vuoden 2011 muutoslain päätavoite oli todellisuudessa raha-automaattitoiminnan harjoittamisesta saatavien verotulojen kasvattaminen.

60 Tästä on mainittava, että unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, ettei palvelujen tarjoamisen vapautta voida rajoittaa pelkästään valtion tulojen maksimoimista koskevan tavoitteen perusteella (ks. mm. tuomio Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 55 kohta ja tuomio Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 54 kohta).

61 Se, että onnenpelitoiminnan rajoitus hyödyttää liitännäisesti kyseessä olevan jäsenvaltion talousarviota, ei ole kuitenkaan esteenä sille, että kyseinen rajoitus on oikeutettu, jos sillä todella tavoitellaan ensisijaisesti yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä päämääriä (ks. vastaavasti tuomio Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, 36 kohta ja tuomio Gambelli ym., C-243/01, EU:C:2003:597, 62 kohta), mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava.

SEUT 56 artiklan rajoitusten oikeasuhteisuus

62 Aluksi on muistutettava, että raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen järjestämis- ja valvontatapojen, kuten hallinnollisen lupasopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tätä varten asianomaisella tavalla sallittuihin paikkoihin, valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan nojalla (tuomio Anomar ym., C-6/01, EU:C:2003:446, 88 kohta ja tuomio Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, 59 kohta).

63 Pelien rajoitetulla sallimisella siten, että tietyille elimille myönnetään erityis- tai yksinoikeuksia, mistä on erityisesti se etu, että pelihimo ja pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi, voidaan nimittäin pyrkiä kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseen liittyviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin (ks. mm. tuomio Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, 37 kohta; tuomio Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, 35 kohta ja tuomio Anomar ym., C-6/01, EU:C:2003:446, 74 kohta).

64 Jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta, eli niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoitellun päämäärän toteutuminen eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi tässä yhteydessä on muistettava, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. tuomio HIT ja HIT LARIX,

C?176/11, EU:C:2012:454, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden este, on toimitettava sille tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset (ks. tuomio Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 54 kohta ja tuomio Pfleger ym., C?390/12, EU:C:2014:281, 50 kohta).

66 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasian kantajat väittävät, ettei pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä tosiasiallisesti vastata sen perusteeksi esitettyihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

67 Ne esittävät yhtäältä, että Unkarin lainsäätäjät on kyseisessä lainsäädännössä säädettyjen uudistusten toteuttamisen jälkeen vapauttanut kasinojen verkossa järjestämät onnenpelit, mukaan lukien verkossa toimivat raha-automaatit, 19.7.2013 lähtien. Toisaalta vuonna 2014 myönnettiin niiden mukaan seitsemän uutta kasinolupaa, minkä Unkarin hallitus on vahvistanut istunnossa.

68 On katsottava, että tällaiset seikat voivat – ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastelussa ilmene muuta – olla osa onnenpelitoiminnan valvotun kasvun politiikkaa.

69 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että tällainen politiikka voi olla johdonmukainen suhteessa sekä siihen tavoitteeseen, että estetään onnenpelitoiminnan käyttö rikollisiin tai vilpillisiin tarkoituksiin, että siihen tavoitteeseen, että ehkäistään kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjutaan peliriippuvuutta, ohjaamalla kuluttajia kohti luvansaaneiden toimijoiden tarjontaa, jonka oletetaan olevan suojassa rikollisilta ja soveltuvan paremmin suojaamaan kuluttajia liialliselta tuhlaukselta ja peliriippuvuudelta (ks. vastaavasti tuomio Stoß ym., C?316/07, C?358/07–C?360/07, C?409/07 ja C?410/07, EU:C:2010:504, 101 ja 102 kohta ja tuomio Zeturf, C?212/08, EU:C:2011:437, 67 kohta).

70 Jotta valvottavissa oleviin pelimuotoihin ohjaamista koskeva tavoite saavutettaisiin, on selvää, että luvan saaneiden toimijoiden on oltava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto kielletyille toiminnoille, mikä voi merkitä muun muassa turvautumista uusiin jakeluteknikoihin (ks. vastaavasti tuomio Placanica ym., C?338/04, C?359/04 ja C?360/04, EU:C:2007:133, 55 kohta; tuomio Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, 25 kohta ja tuomio Dickinger ja Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, 64 kohta).

71 Onnenpelitoiminnan hallitun kasvun politiikkaa voidaan kuitenkin pitää johdonmukaisena vain, jos yhtäältä peleihin liittyvä rikollinen ja vilpillinen toiminta sekä toisaalta peliriippuvuus saattoivat tosiseikkojen tapahtumisaikaan olla Unkarissa ongelma ja jos luvallista ja säänneltyä toimintaa kasvattamalla voitiin helpottaa tällaista ongelmaa (ks. vastaavasti tuomio Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, 30 kohta; tuomio Zeturf, C?212/08, EU:C:2011:437, 70 kohta ja tuomio Dickinger ja Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, 67 kohta).

72 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava käsiteltäväkseen saatetussa asiassa kyseisten edellytysten täyttyminen ja tarvittaessa myös se, ettei kyseessä olevan kasvattamispolitiikan mittaluokka ole sellainen, että politiikka voisi olla ristiriidassa peliriippuvuuden hillitsemistä koskevan tavoitteen kanssa (ks. vastaavasti tuomio Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, 38 kohta).

73 Tätä varten mainitun tuomioistuimen on suoritettava kyseessä olevan kaltaisen rajoittavan lainsäädännön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi.

Oikeuttamisperusteiden tutkiminen perusoikeuksien valossa

74 Lisäksi on muistutettava, että jos jäsenvaltio vetoaa yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin perusteena säännöstölle, jolla saatetaan rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, myös tällaista perustetta on tulkittava unionin oikeuden yleisten periaatteiden, ennen kaikkea Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) vahvistettujen perusoikeuksien, valossa. Niinpä kyseessä olevaan kansalliseen säännöstöön voidaan soveltaa säädettyjä poikkeuksia ainoastaan, jos se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (ks. vastaavasti tuomio ERT, C?260/89, EU:C:1991:254, 43 kohta; tuomio Familiapress, C?368/95, EU:C:1997:325, 24 kohta ja tuomio Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, 125 kohta).

75 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasian kantajat esittävät, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä loukataan yhtäältä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita sekä toisaalta perusoikeuskirjan 17 artiklassa vahvistettua omistusoikeutta.

– Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet

76 Pääasian kantajat väittävät, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä loukataan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita, koska sillä korotetaan jyrkästi pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavien verojen määrää sekä säädetään siirtymisestä keskuspalvelimen käyttämiseen perustuvaan toimintatapaan ja kielletään kyseisten automaattien käyttäminen muualla kuin kasinoissa ilman asianmukaista siirtymäaikaa tai korvausta kyseessä oleville toimijoille.

77 Tässä yhteydessä on korostettava, että oikeusvarmuuden periaate, jota luottamuksensuojan periaate täydentää, edellyttää muun muassa, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavissa, erityisesti jos siitä aiheutuu yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia vaikutuksia (ks. vastaavasti tuomio VEMW ym., C?17/03, EU:C:2005:362, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio ASM Brescia, C?347/06, EU:C:2008:416, 69 kohta ja tuomio Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C?362/12, EU:C:2013:834, 44 kohta).

78 Unionin tuomioistuin on myös todennut, ettei talouden toimija voi luottaa siihen, että lainsäädäntöä ei mitenkään muutettaisi, vaan se voi ainoastaan kyseenalaistaa tavan, jolla tällaiset muutokset on toteutettu (ks. vastaavasti tuomio Gemeente Leusden ja Holin Groep, C?487/01 ja C?7/02, EU:C:2004:263, 81 kohta).

79 Samoin on niin, ettei oikeusvarmuuden periaate edellytä sitä, että lainsäädäntöä ei muuteta, vaan pikemminkin sitä, että kansallinen lainsäätäjä ottaa huomioon talouden toimijoiden erityistilanteet ja säättää tarvittaessa uusien oikeussääntöjen soveltamista koskevista mukautuksista (tuomio VEMW ym., C?17/03, EU:C:2005:362, 81 kohta ja tuomio Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, 49 kohta; ks. vastaavasti tuomio Gemeente Leusden ja Holin Groep, C?487/01 ja C?7/02, EU:C:2004:263, 70 kohta).

80 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallinen lainsäädäntö oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteen mukainen, ja antaessaan ennakkoratkaisun SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuin on ainoastaan toimivaltainen esittämään

kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaa koskevat seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan tätä yhteensopivuutta (ks. mm. tuomio Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, 126 kohta).

81 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tässä yhteydessä ottaa huomioon kaikki merkitykselliset seikat, jotka käyvät ilmi kyseessä olevan lainsäädännön sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta (ks. vastaavasti tuomio Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, 129 kohta).

82 Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on nostettava esiin erityisesti seuraavat unionin tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta ilmenevät seikat.

83 Ensinnäkin kantajat esittävät vuoden 2011 muutoslaista, että sillä viisinkertaistettiin pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan kuukausittaisen kiinteämääräisen veron määrä ja otettiin kyseisen veron lisäksi 1.11.2011 alkaen käyttöön suhteellinen vero, joka kannettiin tiettynä prosenttina kunkin automaatin vuosineljänneskohtaisista nettotuloista siten, että vero erääntyi ensimmäisen kerran maksettavaksi kyseisen lain julkaisemisen jälkeen, vaikka kyseiseen toimintaan sovellettavaan verojärjestelmään ei ollut tehty mitään lainsäädännöllisiä muutoksia lähes 20 vuoteen. Pääasian kantajien mukaan toimijoiden, jotka aikoivat avata uusia pelisaleja, oli asianmukaisen sopeutumisajan puuttumisen vuoksi näin ollen mahdotonta ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin hankkeidensa täytäntöönpanon lykkäämiseksi tai niistä luopumiseksi. Pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavien verojen määrän kasvattaminen pakotti niiden mukaan monet toimijat myös lopettamaan kyseisen toimintansa.

84 Toiseksi on mainittava vuoden 2012 muutoslaista, että ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että siitä seurasi voimaantulonsa jälkeisenä päivänä pelisaleissa harjoitettavaa raha-automaattitoimintaa koskevien lupien peruuttaminen kaikin oikeusvaikutuksin ilman siirtymäaikaa tai korvausta kyseisille toimijoille.

85 Tästä on huomautettava, että kun kansallinen lainsäätäjä peruuttaa lupia, jotka mahdollistavat haltijoilleen jonkin taloudellisen toiminnan harjoittamisen, sen on säädettävä tällaisten toimijoiden hyväksi sopeutumisen mahdollistavasta riittävän pitkästä siirtymäajasta tai asianmukaisesta korvausjärjestelmästä (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.1.2015 asiassa Vékony v. Unkari, nro 65681/13, 34 ja 35 kohta).

86 Lisäksi pääasian kantajat esittävät, että niille oli ennen vuoden 2012 muutoslain voimaantuloa aiheutunut menoja sopeutumisesta vuoden 2011 muutoslailla säädettyyn raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen sovellettavan uuden järjestelmän käyttöönottoon. Kyseinen järjestelmä, jonka oli määrä tulla voimaan 1.1.2013, edellytti, että pelisaleissa harjoitetussa toiminnassa käytetyt raha-automaatit toimivat verkossa ja että ne on liitetty keskuspalvelimeen. Pääasian kantajien mukaan tällainen perusteltu odotus kuitenkin mitätöitiin välittömin vaikutuksin vuoden 2012 muutoslain antamisen seurauksena.

87 Tässä yhteydessä on muistutettava, että talouden toimijan, joka on tehnyt lainsäätäjän aikaisemmin säätämään järjestelmään sopeutumisen vuoksi kalliita investointeja, etuihin voi vaikuttaa huomattavasti se, että kyseinen järjestelmä lakkautetaan ennenaikaisesti, etenkin kun tämä lakkauttaminen tehdään yhtäkkiä ja ennalta-arvaamattomasti siten, että kyseiselle toimijalle ei jää riittävästi aikaa sopeutua uuteen lainsäädäntöön (ks. vastaavasti tuomio Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, 52 kohta).

88 Kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen se, täyttääkö pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteista johdettavat vaatimukset.

– Omistusoikeus

89 Pääasian kantajat väittävät myös, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella lainsäädännöllä loukataan perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdassa vahvistettua pelisalitoiminnan harjoittajien omistusoikeutta.

90 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kansallinen säännöstö, joka on SEUT 56 artiklassa tarkoitetulla tavalla rajoittava, voi myös rajoittaa perusoikeuskirjan 17 artiklassa vahvistettua omistusoikeutta. Unionin tuomioistuin on myös todennut, että SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden perusteeton tai suhteeton rajoitus ei ole sallittu myöskään perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella suhteessa perusoikeuskirjan 17 artiklaan (tuomio *Pfleger* ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 57 ja 59 kohta).

91 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa edellä 56–73 kohdassa esitetty pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten aiheuttaman rajoituksen tarkastelu SEUT 56 artiklan kannalta kattaa myös perusoikeuskirjan 17 artiklassa taatun omistusoikeuden käytön mahdolliset rajoitukset, joten tätä koskeva erillinen tarkastelu ei ole tarpeen (ks. vastaavasti tuomio *Pfleger* ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 60 kohta).

Kolmanteen, neljänteen, kymmenenteen ja yhdenteentoista kysymykseen annettavat vastaukset

92 Kolmanteen, neljänteen, kymmenenteen ja yhdenteentoista kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä mahdollisesti seuraavat rajoitukset voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ainoastaan, jos kansallisen tuomioistuin toteaa tällaisen lainsäädännön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarvioinnin jälkeen,

– että niillä todella tavoitellaan ensisijaisesti kuluttajien suojaamiseen peliriippuvuudelta ja pelaamiseen liittyvän rikollisen ja vilpillisen toiminnan ehkäisemiseen liittyviä päämääriä, eikä se seikka, että onnenpelitoiminnan rajoitus hyödyttää liitännäisesti kyseessä olevan jäsenvaltion talousarviota kasvattamalla verotuloja, ole esteenä sille, että kyseisellä rajoituksella voidaan katsoa todella tavoiteltavan ensisijaisesti juuri tällaisia päämääriä,

– että niillä tavoitellaan näitä samoja päämääriä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla ja

– että ne täyttävät unionin oikeuden yleisistä periaatteista, erityisesti oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteista sekä omistusoikeuden periaatteesta, johdettavat vaatimukset.

Direktiivin 98/34 rikkominen

93 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kuudennella ja kolmannellatoista kysymyksellään, jotka voidaan tutkia yhdessä, olennaisilta osin sitä, onko direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohtaa tulkittava siten, että vuoden 2011 muutoslailla säädettyjen verosäännösten ja raha-automaattitoiminnan harjoittamista muualla kuin kasinoissa koskevan kiellon kaltaiset kansalliset säännökset ovat kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä?, joita koskevista säädösehdotuksista on ilmoitettava kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä tavalla.

94 Ensiksi on todettava vuoden 2011 muutoslain säännösten kaltaisista kansallisista säännöksistä, että kyseinen tuomioistuin tahtoo tarkemmin sanottuna tietää, voidaanko tällaisia säännöksiä pitää direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuina ?teknisinä määräyksinä, joita noudatetaan tosiasiallisesti?.

95 Mainitun 1 artiklan 11 alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan tosiasiallisesti? ovat ?tekniset eritelmät tai muut vaatimukset tai palveluja koskevat säännöt, jotka liittyvät verotus- tai rahoitustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden tai palveluiden kulutukseen rohkaisemalla näiden teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten taikka palveluja koskevien määräysten noudattamista?.

96 Sanamuodosta ilmenee, ettei käsitteellä ?tekniset määräykset, joita noudatetaan tosiasiallisesti? tarkoiteta verotustoimenpiteitä sellaisenaan vaan niihin liittyviä teknisiä eritelmiä ja muita vaatimuksia.

97 Niinpä pääasiassa kyseessä olevan kaltaista verolainsäädäntöä, johon ei ole liitetty teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia, joiden noudattamista kyseisten säännösten avulla valvottaisiin, ei voida pitää ?teknisinä määräyksinä, joita noudatetaan tosiasiallisesti?.

98 Toiseksi on mainittava vuoden 2012 muutoslain säännösten kaltaisista kansallisista säännöksistä, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että kansallinen toimenpide, jolla oikeus tiettyjen onnenpelien järjestämiseen varataan yksinomaan kasinoille, on mainitussa 1 artiklan 11 alakohdassa tarkoitettu ?tekninen määräys? sikäli kuin sillä voidaan vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevassa yhteydessä käytettävien tuotteiden luonteeseen tai kaupan pitämiseen (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Kreikka C?65/05, EU:C:2006:673, 61 kohta ja tuomio Fortuna ym., C?213/11, C?214/11 ja C?217/11, EU:C:2012:495, 24 ja 40 kohta).

99 Vuoden 2012 muutoslailla säädetyn kaltainen kielto harjoittaa raha-automaattitoimintaa muualla kuin kasinoissa voi vaikuttaa merkittävästi kyseisten automaattien, jotka ovat tavaroita, jotka voivat kuulua SEUT 34 artiklan soveltamisalaan, kaupan pitämiseen (ks. tuomio Läärä ym., C?124/97, EU:C:1999:435, 20 ja 24 kohta) rajoittamalla niiden käyttömahdollisuuksia.

100 Kuudenteen ja kolmanteentoista kysymykseen on tässä tilanteessa vastattava, että direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohtaa on tulkittava siten, että

– kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvat säännökset, joilla korotetaan pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan kiinteämääräisen veron määrää viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi samasta toiminnasta kannettavasta suhteellisesta verosta, eivät ole kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä? ja että

– kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvat säännökset, joilla kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin kasinoissa, ovat mainitussa säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä?, joita koskevista säädösehdoituksista on ilmoitettava kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä tavalla.

Kyseessä olevan jäsenvaltion korvausvelvollisuuden olemassaolo

Viides ja kahdestoista kysymys

101 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy viidennellä ja kahdennellatoista kysymyksellään olennaisilta osin sitä, annetaanko SEUT 34 ja SEUT 56 artiklalla yksityisille

oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseisiä määräyksiä – myös lainsäädäntötoiminnassaan –, seuraa yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta.

102 Tästä on todettava, kun otetaan huomioon edellä 30–32 kohdassa esitetty arviointi, että näihin kysymyksiin on vastattava vain siltä osin kuin ne liittyvät SEUT 56 artiklaan.

103 Aluksi on muistutettava, että periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltion on korvattava sen syyksi luettavalla unionin oikeuden rikkomisella yksityisille oikeussubjekteille aiheutetut vahingot, sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa jäsenvaltio on rikkonut unionin oikeutta, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltion toimielin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteita (tuomio *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 32 kohta ja tuomio *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseistä periaatetta sovelletaan näin ollen muun muassa silloin, kun jäsenyysvelvoitteita on jättänyt noudattamatta kansallinen lainsäätäjä (tuomio *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 36 kohta).

104 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa tunnustetaan oikeus korvaukseen silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin (ks. mm. tuomio *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta; tuomio *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, 20 kohta ja tuomio komissio v. *Italia*, C-379/10, EU:C:2011:775, 40 kohta).

105 Näistä edellytyksistä ensimmäisestä, joka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien kysymysten kohteena, on todettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että EUT-sopimuksen perusvapauksia koskevista määräyksistä seuraa yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava (ks. vastaavasti tuomio *Brasserie du pêcheur* ja *Factortame*, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 54 kohta).

106 Tämän seurauksena viidenteen ja kahdenteentoista kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklalla annetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseistä määräystä – myös lainsäädäntötoiminnassaan –, seuraa yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta, jos mainittu rikkominen on riittävän ilmeinen ja jos saman rikkomisen ja kärsityn vahingon välillä on välitön syy-yhteys, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava.

Seitsemäs ja neljästoista kysymys

107 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy seitsemännellä ja neljännellätoista kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, olennaisilta osin sitä, annetaanko direktiivin 98/34 8 ja 9 artiklalla yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseisiä säännöksiä, seuraa yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta.

108 Tässä yhteydessä on todettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että vaikka direktiivillä 98/34 pyritään varmistamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus ennakkovalvonnalla, jonka tehokkuus edellyttää, että yksityisten välisessä riita-asiassa jätetään soveltamatta sen 8 ja 9 artiklan vastaisesti toteutettua kansallista toimenpidettä, kyseisessä direktiivissä ei määritellä lainkaan sen oikeussäännön aineellista sisältöä, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin joutuu ratkaisemaan käsiteltävänä olevan oikeusriidan. Niinpä mainitulla direktiivillä ei luoda yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia eikä velvollisuuksia (tuomio *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, 51

kohta).

109 Tässä tilanteessa on todettava, ettei ensimmäinen edellä 104 kohdassa mainituista edellytyksistä täyty, joten yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota saman direktiivin 8 ja 9 artiklan noudattamatta jättämiseen perusteena kyseessä olevan jäsenvaltion vastuulle unionin oikeuden perusteella.

110 Seitsemänteen ja neljänteentoista kysymykseen on tässä tilanteessa vastattava, ettei direktiivin 98/34 8 ja 9 artiklalla anneta yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseisiä säännöksiä, seuraisi yksityisille oikeussubjekteille unionin oikeuteen perustuva oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta.

Viidestoista kysymys

111 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy viidennellätoista kysymyksellään olennaisilta osin sitä, miten viidenteen, seitsemänteen, kahdenteentoista ja neljänteentoista kysymykseen annettaviin vastauksiin vaikuttaa se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö koskee jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa alaa.

112 Tästä on riittävää muistuttaa, kuten edellä 34 kohdassa on korostettu, että jäsenvaltioiden on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia, joita sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.

113 Tässä tilanteessa jäsenvaltion mainittujen vapauksien rajoittamisen tueksi esittämiä oikeuttamisperusteita on tulkittava perusoikeuksien valossa silloinkin, kun rajoitus koskee kyseisen jäsenvaltion toimivallan piiriin kuuluvaa alaa, jos kyseessä oleva tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 21 kohta).

114 Samoin siitä, että jäsenvaltio rikkoo unionin oikeutta, seuraa silloinkin, jos rikkominen koskee kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvaa alaa, jäsenvaltion vastuu, jos edellä 104 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät.

115 Niinpä viidenteentoista kysymykseen on vastattava, ettei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annettaviin vastauksiin vaikuta se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö koskee jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa alaa.

Oikeudenkäyntikulut

116 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla korotetaan ilman siirtymäaikaa pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta maksettavan kiinteämääräisen veron määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi samasta toiminnasta kannettavasta suhteellisesta verosta, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta, jos se voi estää raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen Unkarissa sijaitsevista pelisaleista liittyvien palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen, haitata sitä tai tehdä siitä vähemmän**

houkuttelevaa, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava.

2) Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin pelikasinoissa, ilman että pelisalitoiminnan harjoittajille annetaan siirtymäaikaa tai maksetaan korvausta, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

3) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta lainsäädännöstä mahdollisesti seuraavat rajoitukset voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ainoastaan, jos kansallisen tuomioistuin toteaa tällaisen lainsäädännön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointin jälkeen,

- että niillä todella tavoitellaan ensisijaisesti kuluttajien suojaamiseen peliriippuvuudelta ja pelaamiseen liittyvän rikollisen ja vilpillisen toiminnan ehkäisemiseen liittyviä päämääriä, eikä se seikka, että onnenpelitoiminnan rajoitus hyödyttää liitännäisesti kyseessä olevan jäsenvaltion talousarviota kasvattamalla verotuloja, ole esteenä sille, että kyseisellä rajoituksella voidaan katsoa todella tavoiteltavan ensisijaisesti juuri tällaisia päämääriä,

- että niillä tavoitellaan näitä samoja päämääriä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, ja

- että ne täyttävät unionin oikeuden yleisistä periaatteista, erityisesti oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteista sekä omistusoikeuden periaatteesta, johdettavat vaatimukset.

4) Teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/96/EY, 1 artiklan 11 alakohtaa on tulkittava siten, että

- kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvat säännökset, joilla korotetaan pelisaleissa harjoitettavasta raha-automaattitoiminnasta kannettavan kiinteämääräisen veron määrä viisinkertaiseksi aiempaan verrattuna ja säädetään lisäksi samasta toiminnasta kannettavasta suhteellisesta verosta, eivät ole kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä? ja että

- kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvat säännökset, joilla kielletään raha-automaattitoiminnan harjoittaminen muualla kuin kasinoissa, ovat mainitussa säännöksessä tarkoitettuja ?teknisiä määräyksiä?, joita koskevista säädösehdotuksista on ilmoitettava kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä tavalla.

5) SEUT 56 artiklalla annetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseistä määräystä – myös lainsäädäntötoiminnassaan –, seuraa yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta, jos mainittu rikkominen on riittävän ilmeinen ja jos saman rikkomisen ja kärsityn vahingon välillä on välitön syy-yhteys, mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkastettava.

6) Direktiivin 98/34, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/96, 8 ja 9 artiklalla ei anneta yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia siten, että siitä, että jäsenvaltio rikkoo kyseisiä säännöksiä, seuraisi yksityisille oikeussubjekteille unionin oikeuteen perustuva oikeus saada jäsenvaltiolta korvaus tällaisen rikkomisen vuoksi kärsitystä vahingosta.

7) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annettaviin vastauksiin ei vaikuta se, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö koskee jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa alaa.

Allekirjoitukset

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.