

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 11 juni 2015 (*)

“Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster – Hasardspel – Nationell skatt på drift av spelautomater i spelhallar – Nationell lagstiftning som förbjuder drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon – Principerna om rättssäkerhet och om skydd för berättigade förväntningar – Direktiv 98/34/EG – Skyldighet att överlämna utkast till tekniska föreskrifter till kommissionen – Medlemsstatens skadeståndsansvar när lagstiftning som strider mot unionsrätten har åsamkat skada”

I mål C-98/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Törvényszék (Ungern) genom beslut av den 13 februari 2014, som inkom till domstolen den 3 mars 2014, i målet

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

mot

Magyar Állam,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna S. Rodin (referent), A. Borg Barthet, M. Berger och F. Biltgen,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 januari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

- Ungerns regering, genom M. Fehér och G. Koós, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och J.-C. Halleux, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck och B. Van Vooren, advokaten,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlášil och T. Müller, samtliga i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och P. de Sousa Inês, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom D. Loma-Osorio Lerena och A. Tokár, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.3 FEU, artiklarna 34, 36, 52.1, 56 och 61 FEUF samt artiklarna 1, 8 och 9 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, s. 37), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/96/EG av den 20 november 2006 (EGT L 363, s. 81) (nedan kallat direktiv 98/34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft och Megapolis Terminal Szolgáltató kft, å ena sidan, och Magyar Állam (ungerska staten), å andra sidan, rörande en talan, som väckts av nämnda bolag, om ersättning för skada som uppkommit till följd av att nationella lagar om drift av spelautomater, vilka strider mot unionsrätten, har tillämpats.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Artikel 1 i direktiv 98/34 har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

3) *teknisk specifikation*: en i ett dokument intagen specifikation som fastställer de egenskaper som krävs av en produkt, exempelvis kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet sådana krav på produkten som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse.

...

4) *annat krav*: ett krav som inte är en teknisk specifikation och som ställs på en produkt framför

allt av skyddshänsyn och i synnerhet för att skydda konsumenterna eller miljön och som påverkar dess livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden, t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller omhändertagande, om dessa föreskrifter på ett väsentligt sätt kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföringen av den.

...

11) *teknisk föreskrift*: tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat eller en större del därav, samt – med undantag av dem som anges i artikel 10 – medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster.

De tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande omfattar

– ...

– ...

– Tekniska specifikationer eller andra krav eller regler som rör tjänster och som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av produkterna eller tjänsterna genom att främja efterlevnaden av dessa tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster. Tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster som hänger samman med de nationella socialförsäkringssystemen omfattas inte.

...”

4 I artikel 8.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

...”

5 I artikel 9 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1.

...

7. Punkterna 1–5 skall inte tillämpas i de fall då en medlemsstat

– av brådskande skäl, på grund av allvarliga och oförutsebara händelser som gäller folkhälsan, djurskyddet, skyddet av växter eller den allmänna säkerheten samt, när det gäller föreskrifter för tjänster, även den allmänna ordningen, särskilt skyddet av minderåriga, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft utan att samråd är möjligt, ...

...

Medlemsstaten skall i den information som avses i artikel 8 ange skälen till att de ifrågavarande åtgärderna brådskar. Kommissionen skall så snart som möjligt yttra sig om informationen. Den skall vidta lämpliga åtgärder om detta förfarande missbrukas. Kommissionen skall regelbundet informera Europaparlamentet.”

6 I artikel 10.4 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Artikel 9 skall inte tillämpas på de tekniska specifikationer eller andra krav eller de föreskrifter för tjänster som avses i artikel 1.11 andra stycket tredje strecksatsen.”

Ungersk rätt

7 Artikel 26.3 i lag nr XXXIV från år 1991 om anordnande av hasardspel (nedan kallad lagen om hasardspel), i den lydelse som var tillämplig till och med den 9 oktober 2012, tillät drift av spelautomater i kasinon och spelhallar vilka drevs av kommersiella bolag vilka hade bildats enkom för detta ändamål.

8 Enligt artikel 33 i denna lag, i den lydelse som var tillämplig till och med den 31 oktober 2012, var den fasta skatten på spel, vilken togs ut på drift av spelautomater, 100 000 ungerska forint (HUF) per spelplats och månad för spelautomater som hade installerats i spelhallar vilka ingick i kategorierna I och II. Med undantag från denna regel uttogs en skatt på 120 000 HUF för spelautomater i ”nätkasinon”, trots att dessa ansågs utgöra en särskild typ av spelhallar tillhörande kategori I. Skatten togs ut för varje påbörjad månad. På drift av spelautomater i kasinon tillämpades en särskild skatteordning.

9 Artikel 33 i lagen om hasardspel ändrades genom artikel 27 i lag nr CXXV från år 2011 om ändring av vissa skattelagar för att säkerställa de offentliga finansernas stabilitet (nedan kallad 2011 års ändringslag), vilken trädde i kraft den 1 november 2011, så att dessa belopp kom att uppgå till 700 000 HUF för spelautomater i nätkasinon och till 500 000 HUF för spelautomater i andra spelhallar tillhörande kategorierna I och II. Genom nämnda artikel 27 infördes även en proportionell skatt på spel vilken uttogs på drift av spelautomater i spelhallar, i den mån som nettoinkomsterna per maskin och kvartal uppgick till eller översteg 900 000 HUF. För maskiner med mer än en spelplats beräknades det tillämpliga tröskelvärdet genom att 900 000 HUF multiplicerades med antalet spelplatser. Denna skatt uppgick till 20 procent av den del av kvartalsnettoinkomsterna från maskinen vilken översteg 900 000 HUF.

10 I 2011 års ändringslag föreskrevs dessutom att spelautomaterna i spelhallar, från och med den 1 januari 2013, skulle vara anslutna till en central server vilken drevs av ett kommersiellt bolag som uppfyllde vissa villkor och till vilken den myndighet som ansvarar för kontrollen av hasardspel skulle ha tillgång i realtid.

11 Artikel 26.3 i lagen om hasardspel ändrades därefter, med verkan från den 10 oktober 2012, genom artikel 5 i lag nr CXLIV från år 2012 om ändring av lag nr XXXIV från år 1991 om anordnande av hasardspel (nedan kallad 2012 års ändringslag), på så sätt att kasinon gavs

ensamrätt att driva spelautomater.

12 Genom artikel 8 i 2012 års ändringslag infördes i lagen om hasardspel en artikel 40/A, i vars första punkt föreskrevs att sådana tillstånd att driva spelautomater i spelhallar som hade utfärdats innan denna ändringslag trädde i kraft blev ogiltiga dagen efter detta ikraftträdande och att arrangörerna av hasardspel var skyldiga att återlämna dessa tillstånd till skattemyndigheterna inom femton dagar från nämnda datum.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Kärandebolagen i det nationella målet är kommersiella bolag som, fram till det att 2012 års ändringslag trädde i kraft, drev spelautomater i spelhallar. Nämnda bolag bedrev i huvudsak sin verksamhet med hjälp av spelautomater som härrörde från andra medlemsstater. En del av deras kunder var unionsmedborgare som semestrade i Ungern.

14 Enligt de ungerska bestämmelser som var i kraft mellan den 16 augusti 1991 och den 9 oktober 2012 kunde spelautomater drivas i kasinon och spelhallar under förutsättning att tillstånd härför hade utfärdats av den myndighet som ansvarade för kontrollen av hasardspel. Den som i likhet med Kärandebolagen i det nationella målet drev spelhallar var skyldig att erlägga en fast skatt varje månad vilken den 31 oktober 2011 uppgick till 100 000 HUF per spelautomat.

15 I 2011 års ändringslag föreskrevs att spelautomater i spelhallar från den 1 januari 2013 skulle vara anslutna till en central server.

16 Med verkan från den 1 november 2011 femdubblade denna lag också den fasta månatliga skatten på drift av spelautomater i spelhallar samtidigt som en proportionell skatt, i form av en procentsats på kvartalsnettoinkomsterna från varje spelautomat, infördes. Storleken på den skatt som togs ut på drift av spelautomater i kasinon ändrades däremot inte.

17 Den 30 september 2011, det vill säga dagen efter offentliggörandet av 2011 års ändringslag, översände den ungerska regering lagtexten till Europeiska kommissionen, dock utan att ange att skattehöjningen till följd av nämnda lag omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 98/34. Det moratorium som föreskrivs i artikel 9.1 i detta direktiv hade inte iakttagits.

18 Därefter beslutades att driftsystemet för spelautomater som baserades på en central server, såsom det föreskrevs i 2011 års ändringslag, inte skulle genomföras och Ungerns parlament antog den 2 oktober 2012, på förslag av regeringen daterat den 1 oktober 2012, 2012 års ändringslag genom vilken drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon förbjöds. Lagstiftaren motiverade förbudet med förebyggande av brottslighet och spelberoende samt folkhälsoskäl kopplade till förebyggande av spelberoende. Denna lag trädde i kraft den 10 oktober 2012, det vill säga dagen efter offentliggörandet av densamma. Följande dag, det vill säga den 11 oktober 2012, upphörde tillstånden för att driva spelautomater i spelhallar att gälla i kraft av lagstiftningen, utan att lagstiftaren hade föreskrivit någon ersättning för de berörda näringsidkarna.

19 Den 1 oktober 2012 anmälde den ungerska regeringen förslaget till 2012 års ändringslag, vilken nämnda regering betecknade som en ekonomisk åtgärd i den mening som avses i artikel 1 punkt 11 i direktiv 98/34. Med tillämpning av artikel 10.4 i detta direktiv tillämpades inget moratorium. Den 15 oktober 2012 underrättade kommissionen nämnda regering om att den inte godtog denna beteckning. Den ungerska regeringen åberopade då brådskande skäl i den mening som avses i artikel 9.7 i nämnda direktiv.

20 Kärandebolagen i det nationella målet väckte talan mot Magyar Állam vid Fővárosi Törvényszék (domstol i Budapest) och yrkade att ersättning skulle utgå för den skada som de

ansåg att de hade lidit till följd av att vissa bestämmelser i 2011 års ändringslag och 2012 års ändringslag hade tillämpats. Enligt nämnda bolag var den påstådda skadan en följd av att de hade betalat skatt på spel, att deras spelautomater hade minskat i värde och de kostnader som de hade haft i förfarandet vid den nationella domstolen.

21 Magyar Állam yrkade att talan skulle ogillas med hänvisning till att såväl den rättsliga grunden för talan som de belopp vilka Kärandebolagen i det nationella målet hade begärt var felaktiga.

22 Genom beslut av den 13 februari 2014 beslöt Fővárosi Törvényszék att vilandeförklara målet och hänskjuta följande femton frågor till domstolen för ett förhandsavgörande:

”1) Är icke-diskriminerande lagstiftning i en medlemsstat som genom en enda rättsakt och utan någon anpassningsperiod femdubblar den tidigare direkta skatten på spelautomater i spelhallar, benämnd spelskatt, och genom vilken det dessutom införs en procentuell spelskatt som begränsar verksamheten för arrangörer av hasardspel som driver spelhallar, förenlig med artikel 56 FEUF?

2) Kan artikel 34 FEUF tolkas så, att den är tillämplig på icke-diskriminerande lagstiftning i en medlemsstat som genom en enda rättsakt och utan någon anpassningsperiod femdubblar den tidigare direkta skatten på spelautomater i spelhallar, benämnd spelskatt, och genom vilken det dessutom införs en procentuell spelskatt som begränsar importen av spelautomater till Ungern från Europeiska unionen?

3) Om svaret på den första och/eller den andra frågan är jakande, kan en medlemsstat då åberopa behovet av att komma till rätta med budgetsituationen som enda skäl för sin lagstiftning, med avseende på tillämpningen av artiklarna 36 FEUF, 52.1 FEUF och 61 FEUF eller med avseende på principen om tvingande skäl?

4) Om svaret på den första och/eller den andra frågan är jakande, ska då, mot bakgrund av artikel 6.3 FEU, de allmänna rättsprinciperna beaktas vid bedömningen av de begränsningar som en medlemsstat infört och beviljandet av en period för anpassning till skattelagstiftningen?

5) Om svaret på den första och/eller den andra frågan är jakande, ska då domen *Brasserie du pêcheur* och *Factortame* (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79) tolkas så, att ett åsidosättande av artikel 34 FEUF och/eller artikel 56 FEUF kan ligga till grund för ett skadeståndsansvar för medlemsstaterna på grund av att dessa bestämmelser – till följd av sin direkta effekt – ger upphov till rättigheter för enskilda i medlemsstaterna?

6) Kan direktiv 98/34 tolkas så, att skattelagstiftning i en medlemsstat som på en gång femdubblar en direkt skatt, nämligen den spelskatt som ska erläggas för spelautomater i spelhallar, och genom vilken en procentuell skatt införs, är en ”teknisk föreskrift som är faktiskt tvingande”?

7) Om svaret på den sjätte frågan är jakande, kan då enskilda i en medlemsstat gentemot medlemsstaten göra gällande att denna har ådragit sig skadeståndsansvar genom att åsidosätta artikel 8.1 och/eller artikel 9.1 i direktiv 98/34? Är syftet med direktiv 98/34 att ge enskilda rättigheter? Vilka aspekter ska den nationella domstolen beakta då den prövar huruvida Magyar Állam har gjort sig skyldig till en överträdelse som är tillräckligt klar och vilken typ av skadestånd ger en sådan överträdelse rätt till?

8) Är icke-diskriminerande lagstiftning i en medlemsstat genom vilken drift av spelautomater i spelhallar förbjuds med omedelbar verkan, utan att de berörda arrangörerna av hasardspel beviljas en övergångs- och anpassningsperiod och/eller erbjuds en lämplig ersättning, och vilken

samtidigt ger kasinon monopol på drift av spelautomater, förenlig med artikel 56 FEUF?

9) Kan artikel 34 FEUF tolkas så, att denna bestämmelse även är relevant och tillämplig i ett fall där en medlemsstat antar icke-diskriminerande lagstiftning som, även om den inte direkt förbjuder import av spelautomater från Europeiska unionen, begränsar eller förbjuder faktisk användning och drift av sådana automater genom anordnande av hasardspel, utan att de berörda arrangörerna som driver denna verksamhet beviljas en övergångs- och anpassningsperiod eller någon ersättning?

10) Om svaret på den åttonde och/eller den nionde frågan är jakande, vilka kriterier ska då den nationella domstolen beakta när den prövar huruvida begränsningen var nödvändig, ändamålsenlig och proportionerlig, med avseende på tillämpningen av artiklarna 36 FEUF, 52.1 FEUF och 61 FEUF eller med avseende på principen om tvingande skäl?

11) Om svaret på den åttonde och/eller den nionde frågan är jakande, ska då, mot bakgrund av artikel 6.3 FEU, de allmänna rättsprinciperna beaktas vid bedömningen av det förbud som en medlemsstat infört och beviljandet av en anpassningsperiod? Ska de grundläggande rättigheterna – såsom rätten till egendom och förbudet mot att beröva någon dess rätt till egendom utan ersättning – beaktas med avseende på den införda begränsningen i förevarande mål och om så är fallet, på vilket sätt?

12) Om svaret på den åttonde och/eller den nionde frågan är jakande, ska då domen *Brasserie du pêcheur* och *Factortame* (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79) tolkas så, att ett åsidosättande av artikel 34 FEUF och/eller artikel 56 FEUF kan ligga till grund för ett skadeståndsansvar för medlemsstaterna på grund av att dessa bestämmelser – till följd av sin direkta effekt – ger upphov till rättigheter för enskilda i medlemsstaterna?

13) Kan direktiv 98/34 tolkas så, att lagstiftning i en medlemsstat som genom att föreskriva att spelautomater endast får drivas i kasinon förbjuder drift av dem i spelhallar, utgör ett "annat krav"?

14) Om svaret på den trettonde frågan är jakande, kan då enskilda i en medlemsstat gentemot medlemsstaten göra gällande att denna har ådragit sig skadeståndsansvar genom att åsidosätta artikel 8.1 och/eller artikel 9.1 i direktiv 98/34/EG? Vilka aspekter ska den nationella domstolen beakta då den prövar huruvida svaranden har gjort sig skyldig till en överträdelse som är tillräckligt klar och vilken typ av skadestånd ger en sådan överträdelse rätt till?

15) Är den unionsrättsliga principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att betala ersättning till enskilda för skador till följd av överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna även tillämplig när medlemsstaten har en suveränitet beslutanderätt inom det område som den antagna lagstiftningen avser? Kan i det fallet även de grundläggande rättigheter och allmänna principer som följer av medlemsstaternas konstitutionella traditioner ge vägledning?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

23 Den ungerska regeringen har inledningsvis bestritt att domstolen är behörig att besvara de ställda frågorna eftersom tvisten vid den nationella domstolen, i avsaknad av ett gränsöverskridande inslag, inte har någon anknytning till unionsrätten.

24 Det ska erinras om att sådan nationell lagstiftning som det är fråga om i det nationella målet, vilken är tillämplig utan åtskillnad på ungerska medborgare och medborgare i andra medlemsstater, i princip endast kan omfattas av bestämmelserna om de grundläggande friheter

som garanteras i fördraget om de är tillämpliga på förhållanden som har samband med handel mellan medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom Anomar m.fl., C?6/01, EU:C:2003:446, punkt 39, och dom Garkalns, C?470/11, EU:C:2012:505, punkt 21).

25 I föreliggande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att en del av de berörda bolagens kunder var unionsmedborgare som semestrade i Ungern.

26 När en tjänsteleverantör i en medlemsstat tillhandahåller en mottagare i en annan medlemsstat tjänster utan att förflytta sig är det emellertid fråga om ett gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster, i den mening som avses i artikel 56 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Alpine Investments, C?384/93, EU:C:1995:126, punkterna 21 och 22, dom Gambelli m.fl., C?243/01, EU:C:2003:597, punkt 53, och dom kommissionen/Spanien, C?211/08, EU:C:2010:340, punkt 48).

27 Det kan inte heller på något sätt uteslutas att näringsidkare som är etablerade i andra medlemsstater än Ungern har varit eller är intresserade av att öppna spelhallar i Ungern (se, för ett liknande resonemang, dom Blanco Pérez och Chao Gómez, C?570/07 och C?571/07, EU:C:2010:300, punkt 40, och dom Garkalns, C?470/11, EU:C:2012:505, punkt 21).

28 Under dessa omständigheter är domstolen behörig att besvara de ställda frågorna.

Huruvida de grundläggande friheterna begränsas

Den första och den andra frågan

29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida nationell lagstiftning, såsom 2011 års ändringslag, vilken utan att föreskriva någon anpassningsperiod femdubblar den fasta skatten på spelautomater i spelhallar och genom vilken det dessutom införs en procentuell spelskatt på samma verksamhet, begränsar den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka föreskrivs i artikel 34 FEUF respektive artikel 56 FEUF.

30 Det ska inledningsvis noteras att lagstiftning av detta slag direkt påverkar verksamhet som består i drift av spelautomater. Sådan lagstiftning påverkar däremot endast indirekt importen av sådana automater, till följd av lagstiftningens påverkan på ovannämnda verksamhet.

31 Utan att det är nödvändigt att analysera importen av spelautomater såsom varande accessorisk i förhållande till driften av dessa automater, räcker det att konstatera att även om driften av spelautomater är förbunden med importen av desamma, omfattas den förstnämnda verksamheten av bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och den andra verksamheten av bestämmelserna om den fria rörligheten för varor (dom Anomar m.fl., C?6/01, EU:C:2003:446, punkt 55).

32 Även om det antas att nationell lagstiftning, som 2011 års ändringslag, är av ett sådant slag att den kan utgöra ett hinder mot importen av spelautomater i den mån som nämnda lagstiftning begränsar driftmöjligheterna, kan domstolen inte, då det inte föreligger några tillräckligt exakta uppgifter om hur lagstiftningen i fråga faktiskt påverkar importen av spelautomaterna, inom ramen för föreliggande förfarande uttala sig i frågan huruvida artikel 34 FEUF utgör hinder för tillämpning av sådan lagstiftning (se, för ett liknande resonemang, dom Läära m.fl., C?124/97, EU:C:1999:435, punkt 26).

33 Under dessa omständigheter ska lagstiftning av detta slag endast undersökas med beaktande av artikel 56 FEUF.

34 Det ska inledningsvis preciseras att även om frågor om direkt beskattning omfattas av medlemsstaternas befogenhet, ska dessa inte desto mindre iakttas unionsrätten, och särskilt de grundläggande friheter som garanteras i fördraget, när de utövar denna befogenhet (se, för ett liknande resonemang, dom Blanco och Fabretti, C-344/13 och C-367/13, EU:C:2014:2311, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

35 Artikel 56 FEUF innebär inte bara ett krav på avskaffandet av all form av diskriminering på grund av nationalitet av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, utan även ett krav på avskaffande av varje inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – som kan medföra att den verksamhet som bedrivs av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktiva (se, för ett liknande resonemang, dom Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, punkt 23 och där angiven rättspraxis, och dom HIT och HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 16).

36 Åtgärder som endast får till följd att ytterligare kostnader uppkommer för den ifrågavarande tjänsten och som påverkar tillhandahållandet av tjänster mellan medlemsstater och inom en medlemsstat på samma sätt omfattas däremot inte av artikel 56 FEUF (dom Mobistar och Belgacom Mobile, C-544/03 och C-545/03, EU:C:2005:518, punkt 31).

37 Det står klart att 2011 års ändringslag inte direkt diskriminerar bolag i andra medlemsstater vilka driver spelautomater i spelhallar i Ungern jämfört med ungerska bolag, då den fasta skatt och den procentuella skatt som infördes genom denna lag togs ut på exakt samma villkor av samtliga dessa bolag.

38 För övrigt följer det varken av beslutet om hänskjutande eller av de yttranden som parterna i förfarandet ingett att de bolag som driver spelhallar i Ungern till övervägande del har säte i andra medlemsstater, i vilket fall den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet skulle kunna utgöra en indirekt diskriminering av tjänsteleverantörer som är etablerade i andra medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, punkt 18, och dom Hervis Sport-és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, punkterna 39 och 41).

39 Kärandebolagen i det nationella målet har emellertid gjort gällande att 2011 års ändringslag, genom att drastiskt höja skatten på spelautomater i spelhallar, har medfört att innehavare av spelhallar inte längre kan driva dessa automater på ett ekonomiskt lönsamt sätt och därmed, på detta sätt, har gett kasinoinnehavare ett faktiskt monopol på denna verksamhet. Eftersom den genomsnittliga månadsintäkten för en spelhall tillhörande kategori I uppgår till 200 000 HUF per spelautomat medför uttaget av 500 000 HUF i fast månatlig skatt i sig en omedelbar genomsnittlig månadsförlust om 300 000 HUF per spelautomat. Även om vissa innehavare av spelhallar kan antas ha större intäkter än så, är vinsten efter avdrag för nämnda skatter och diverse kostnader i vart fall obefintlig eller, på sin höjd, ytterst liten.

40 Domstolen konstaterar att för det fall 2011 års ändringslag faktiskt förbjöd, försvårade eller gjorde det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster avseende driften av spelautomater i spelhallar i Ungern, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera, ska den anses utgöra ett hinder mot den frihet att tillhandahålla tjänster som föreskrivs i artikel 56 FEUF.

41 Så är fallet om den hänskjutande domstolen konstaterar att den skattehöjning som föreskrivs i 2011 års ändringslag innebar att verksamhet bestående i drift av spelautomater kom att förbehållas kasinon, vilka inte berördes av denna höjning. Nämnade höjning har sålunda fått följder vilka kan jämföras med följderna av ett förbud mot att driva spelautomater i andra lokaler än kasinon. Detta utgör enligt fast rättspraxis ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (se, bland annat, dom Anomar m.fl., C-76/01, EU:C:2003:446, punkt 75, och dom kommissionen/Grekland, C-65/05, EU:C:2006:673, punkt 53).

42 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken utan att föreskriva någon anpassningsperiod femdubblar den fasta skatten på spelautomater i spelhallar och genom vilken det dessutom införs en procentuell spelskatt på samma verksamhet, inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, vilken föreskrivs i artikel 56 FEUF, i den mån som den förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster avseende driften av spelautomater i spelhallar i Ungern, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

43 Av de skäl som tas upp i punkterna 31-32 ovan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den åttonde och den nionde frågan

44 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde och den nionde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida sådan nationell lagstiftning som 2012 års ändringslag, genom vilken drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon förbjuds, utan att näringsidkare som driver spelhallar beviljas en övergångsperiod eller erbjuds ersättning, begränsar den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka föreskrivs i artikel 34 FEUF respektive artikel 56 FEUF.

45 Det ska inledningsvis noteras att vissa av de argument som parterna i det nationella målet har framfört vid domstolen rör problem vilka saknar samband med tolkningsfrågorna ovan och som avser omständigheter vilka saknar samband med bakgrunden såsom den beskrivs i beslutet om hänskjutande.

46 Kärandebolagen i det nationella målet har i sina skriftliga yttranden särskilt gjort gällande att endast aktörer som har beviljats tillstånd av Magyar Állam har rätt att driva kasinon i Ungern. Vid förhandlingen bekräftade den ungerska regeringen att så är fallet. Endast ett begränsat antal företag beviljas emellertid tillstånd att driva kasino. Sådana tillstånd kan dessutom, under vissa omständigheter, tilldelas utan föregående anbudsinfordran. Därtill kommer att hittills endast företag som är etablerade i Ungern, enligt Kärandebolagen i det nationella målet, har erhållit sådant tillstånd. De ungerska förfarandena för beviljande av dessa tillstånd missgynnar följaktligen i praktiken aktörer som är etablerade i andra medlemsstater.

47 Frågan huruvida nämnda förfaranden är förenliga med unionsrätten ska emellertid skiljas från frågan huruvida förbudet mot att driva spelautomater i andra lokaler än kasinon är förenligt med unionsrätten. Endast den sistnämnda frågan ingår bland de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen.

48 Det ska preciseras att den nationella domstolen ensam bestämmer innehållet i de frågor som den ställer till EU-domstolen. EU-domstolen får inte på begäran av en part i målet vid den nationella domstolen pröva frågor som den nationella domstolen inte har ställt. Om den nationella domstolen mot bakgrund av hur tvisten utvecklar sig skulle anse det nödvändigt att erhålla ytterligare uppgifter om tolkningen av unionsrätten, ankommer det på den att på nytt inge en

begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, punkt 10, dom Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias m.fl., C-381/89, EU:C:1992:142, punkt 19, och dom Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, punkt 29). Det saknas således anledning för domstolen att pröva de argument som avses i punkt 46 ovan.

49 Domstolen ska således pröva huruvida sådan nationell lagstiftning som 2012 års ändringslag strider mot den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster i den mån som den förbjuder drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon. Denna fråga är fristående från frågan huruvida de ungerska bestämmelserna om förfarandet för beviljande av tillstånd att driva ett kasino också begränsar dessa friheter.

50 Av de skäl som anges i punkterna 30–32 ska sådan nationell lagstiftning endast prövas utifrån artikel 56 FEUF.

51 I detta sammanhang följer det bland annat av den rättspraxis som domstolen erinrat om i punkt 41 ovan att nationell lagstiftning som endast tillåter att verksamhet med hasardspel bedrivs i kasinon utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

52 Under dessa omständigheter ska den åttonde frågan besvaras enligt följande. Sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon förbjuds, utan att näringsidkare som driver spelhallar beviljas en övergångsperiod eller erbjuds ersättning, inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, vilken föreskrivs i artikel 56 FEUF.

53 Det saknas anledning att besvara den nionde frågan.

Huruvida inskränkningarna i friheten att tillhandahålla tjänster är motiverade

54 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje, den fjärde, den tionde och den elfte frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i vilken mån som de inskränkningar som kan följa av sådan nationell lagstiftning som är aktuell i det nationella målet kan tillåtas med stöd av de undantagsbestämmelser som uttryckligen föreskrivs i artiklarna 51 FEUF och 52 FEUF, vilka är tillämpliga på detta område enligt artikel 62 FEUF, eller är motiverade, i enlighet med domstolens rättspraxis, av tvingande skäl av allmänintresse.

55 Med beaktande av att 2011 års ändringslag och 2012 års ändringslag båda ingår i en nationell reform vilken syftar till att hindra driften av spelautomater och av att den ungerska lagstiftaren till stöd för dessa båda lagar har åberopat samma syften, ska domstolen samtidigt pröva huruvida de begränsningar som följer av respektive lag eventuellt kan motiveras.

Huruvida det föreligger tvingande skäl av allmänintresse

56 Det ska inledningsvis erinras om att lagstiftningen om hasardspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom det saknas harmonisering av hasardspelslagstiftningen på unionsnivå är medlemsstaterna i princip fria att fastställa målen för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skyddsnivån (se, för ett liknande resonemang, dom Dickinger och Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 47, och dom Digibet och Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 24).

57 I ett mål vid EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF ankommer det på den hänskjutande domstolen att fastställa vilka mål som verkligen eftersträvas i den nationella lagstiftningen (dom Pfleger m.fl., C?390/12, EU:C:2014:281, punkt 47).

58 Med hänsyn härtill konstaterar domstolen att de mål som den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet påstås eftersträva, det vill säga att skydda konsumenter från spelberoende och att förebygga brottslighet och bedrägeri kopplat till spel, utgör tvingande skäl av allmänintresse vilka kan motivera begränsningar av verksamhet med hasardspel (se, för ett liknande resonemang, dom Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punkt 55, och dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C?463/13, EU:C:2015:25, punkterna 48 och 49 och där angiven rättspraxis).

59 Kärandebolagen i det nationella målet har emellertid gjort gällande att den huvudsakliga målsättningen med 2011 års ändringslag i själva verket var att öka skatteintäkterna från driften av spelautomater.

60 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att enbart målet att öka intäkterna till statskassan inte kan motivera en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster (se, bland annat, dom Dickinger och Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punkt 55, och dom Pfleger m.fl., C?390/12, EU:C:2014:281, punkt 54).

61 Den omständigheten att en begränsning av hasardspelsverksamhet indirekt påverkar medlemsstatens budget på ett fördelaktigt sätt hindrar emellertid inte att denna begränsning kan anses vara motiverad om den i första hand verkligen eftersträvar mål vilka har ett samband med tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punkt 36, och dom Gambelli m.fl., C?243/01, EU:C:2003:597, punkt 62). Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

Huruvida hindren mot utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF är proportionella

62 Det ska inledningsvis erinras om att det ankommer på de nationella myndigheterna att, inom ramen för deras skönmässiga bedömning, välja närmare bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten eller begränsning av anordnande och utövande av vissa spel till platser som vederbörligen har godkänts för detta ändamål (dom Anomar m.fl., C?6/01, EU:C:2003:446, punkt 88, och dom Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, punkt 59).

63 En ordning enligt vilken tillstånd kan ges för dessa spel i begränsad omfattning, på så sätt att vissa organisationer ges särskilda eller exklusiva rättigheter, vilket bland annat har den fördelen att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets, kan anses motiverad av tvingande skäl av allmänintresse som består i att skydda konsumenter och ordningen i samhället (se, bland annat, dom Läära, C?124/97, EU:C:1999:435, punkt 37, dom Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, punkt 35, och dom Anomar m.fl., C?6/01, EU:C:2003:446, punkt 74).

64 Begränsningar som föreskrivs av medlemsstaterna ska likväl uppfylla de villkor i fråga om proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis, det vill säga de ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträvalda målet och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Det ska i detta sammanhang erinras om att nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå detta mål (se dom HIT

och HIT LARIX, C?176/11, EU:C:2012:454, punkt 22, och där angiven rättspraxis).

65 Det ankommer på den medlemsstat som vill åberopa ett mål som är ägnat att motivera en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster att förse den domstol som har att avgöra målet med alla uppgifter som den kan behöva för att kunna kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen (se, dom Dickinger och Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punkt 54, och dom Pfleger m.fl., C?390/12, EU:C:2014:281, punkt 50).

66 I föreliggande fall har Kärandebolagen i det nationella målet gjort gällande att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte är ägnad att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, förverkliga de åberopade målen av allmänintresse.

67 Kärandebolagen i det nationella målet har gjort gällande att den ungerska lagstiftaren, genom de reformer som genomfördes med hjälp av denna lagstiftning, liberaliserade kasinons drift av hasardspel online, inklusive spelautomater online, från den 19 juni 2013. Vidare har nämnda bolag gjort gällande att sju nya tillstånd att driva kasinon beviljades under år 2014, vilket den ungerska regeringen för övrigt bekräftade vid förhandlingen.

68 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll konstaterar domstolen att sådana omständigheter kan ingå i en kontrollerad expansionspolitik på området för hasardspelsverksamhet.

69 Domstolen har fastställt att en sådan politik kan stå i överensstämmelse med såväl målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används för brottsliga eller bedrägliga ändamål som målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende, genom att konsumenterna styrs till utbudet från lagliga aktörer, vilkas utbud får förmodas vara både fritt från brottsliga inslag och utformat för att bättre kunna skydda konsumenterna mot överdrivna spelutgifter och spelberoende (se, för ett liknande resonemang, dom Stoß m.fl., C?316/07, C?358/07- C?360/07, C?409/07 och C?410/07, EU:C:2010:504, punkterna 101 och 102, och dom Zeturf, C?212/08, EU:C:2011:437, punkt 67).

70 För att uppnå målet att styra in denna verksamhet i kontrollerade banor bör de lagliga aktörerna utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet, vilket i sig bland annat kan förutsätta att de använder ny distributionsteknik (se, för ett liknande resonemang, dom Placanica m.fl., C?338/04, C?359/04 och C?360/04, EU:C:2007:133, punkt 55, dom Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, punkt 25, och dom Dickinger och Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punkt 64).

71 En kontrollerad expansionspolitik på området för hasardspelsverksamhet kan emellertid endast anses vara sammanhängande om dels brottsliga och bedrägliga verksamheter som har samband med spel, dels spelberoende, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, kunde utgöra ett problem i Ungern, och detta problem skulle ha kunnat avhjälpas genom att de tillåtna och reglerade verksamheterna utökades (se, för ett liknande resonemang, dom Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, punkt 30, dom Zeturf, C?212/08, EU:C:2011:437, punkt 70, och dom Dickinger och Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, punkt 67).

72 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, inom ramen för det mål som har anhängiggjorts vid den, avgöra om dessa villkor är uppfyllda och, om så är fallet, kontrollera att den aktuella expansionspolitiken inte har en omfattning som gör den oförenlig med målet att motverka spelberoende (se, för ett liknande resonemang, dom Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, C?258/08, EU:C:2010:308, punkt 38).

73 Nämnda domstol måste härvid göra en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av den begränsande lagstiftning som är aktuell.

Prövning av skälen till lagstiftningen mot bakgrund av grundläggande rättigheter

74 Det ska för övrigt erinras om att när en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse för att motivera bestämmelser vilka kan hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster ska denna motivering också bedömas mot bakgrund av unionsrättens allmänna principer och särskilt de grundläggande rättigheter vilka numera säkerställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den ifrågavarande nationella lagstiftningen kan därför endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (se, för ett liknande resonemang, dom ERT, C?260/89, EU:C:1991:254, punkt 43, dom Familiapress, C?368/95, EU:C:1997:325, punkt 24, och dom Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, punkt 125).

75 I föreliggande fall har Kärandebolagen i det nationella målet gjort gällande att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet dels strider mot principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, dels mot rätten till egendom som föreskrivs i artikel 17 i stadgan.

– Principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar

76 Kärandebolagen i det nationella målet har anfört att den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet åsidosätter principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar, genom att den drastiskt höjde skatten på drift av spelautomater i spelhallar samtidigt som den föreskrev en övergång till ett system som baserades på en central server, för att därefter förbjuda drift av dessa automater i andra lokaler än kasinon, utan att de berörda aktörerna beviljades en övergångsperiod eller erbjöds ersättning.

77 Det ska noteras att enligt rättssäkerhetsprincipen, och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar, krävs det särskilt att rättsregler som får negativa konsekvenser för enskilda ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar (se, för ett liknande resonemang, dom VEMW m.fl., C?17/03, EU:C:2005:362, punkt 80 och där angiven rättspraxis, dom ASM Brescia, C?347/06, EU:C:2008:416, punkt 69, och dom Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C?362/12, EU:C:2013:834, punkt 44).

78 Domstolen har också fastställt att en ekonomisk aktör inte kan ha berättigade förväntningar på att det inte kommer att göras några lagändringar överhuvudtaget, utan endast kan ifrågasätta det sätt på vilket en sådan ändring genomförs (se, för ett liknande resonemang, dom Gemeente Leusden och Holin Groep, C?487/01 och C?7/02, EU:C:2004:263, punkt 81).

79 På samma sätt innebär rättssäkerhetsprincipen inte att lagstiftningen inte får ändras, utan snarare att lagstiftaren ska beakta de ekonomiska aktörernas särskilda situation och i förekommande fall anpassar tillämpningen av de nya rättsliga bestämmelserna härefter (dom VEMW m.fl., C?17/03, EU:C:2005:362, punkt 81, och dom Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, punkt 49, se, för ett liknande resonemang, dom Gemeente Leusden och Holin Groep, C?487/01 och C?7/02, EU:C:2004:263, punkt 70).

80 Enligt fast rättspraxis ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att pröva om nationell lagstiftning är förenlig med principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade

förväntningar, eftersom EU-domstolen, som har att besvara en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 267 FEUF, endast har behörighet att tillhandahålla den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan göra det möjligt för denna domstol att bedöma denna förenlighet (se, bland annat, dom *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 45 och där angiven rättspraxis, och dom *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 126).

81 När den hänskjutande domstolen gör denna bedömning kan den beakta samtliga relevanta omständigheter som följer av den berörda lagstiftningens lydelse, ändamål eller systematik (se, för ett liknande resonemang, dom *Ålands Vindkraft*, C-573/12, EU:C:2014:2037, punkt 129).

82 För att kunna lämna ett användbart svar till den hänskjutande domstolen ska följande omständigheter, vilka framgår av akten i målet, särskilt beaktas.

83 Vad för det första avser 2011 års ändringslag har Kärandebolagen i det nationella målet gjort gällande att den femdubblade den fasta skatten på drift av spelautomater i spelhallar samtidigt som en proportionell skatt, med verkan från den 1 november 2011, det vill säga från och med den första månatliga förfallodagen efter offentliggörandet av denna lag, infördes. Samtidigt hade den skatteordning som är tillämplig på denna verksamhet inte utgjort föremål för någon lagändring under nästan tjugo års tid. Enligt nämnda bolag innebär detta att aktörer vilka planerade att öppna nya spelhallar saknade möjlighet, till följd av att någon anpassningsperiod inte föreskrevs, att i tid vidta de åtgärder som krävdes för att senarelägga eller avstå från genomförandet av sina planer. Höjningen av skatten på drift av spelautomater i spelhallar har enligt dessa bolag dessutom tvingat många aktörer att lägga ner denna verksamhet.

84 Vad för det andra avser 2012 års ändringslag följer det av beslutet om hänskjutande att detta ledde till att tillstånden för att driva spelautomater i spelhallar helt upphörde att gälla dagen efter lagens ikraftträdande, utan att de berörda aktörerna beviljades en övergångsperiod eller erbjöds ersättning.

85 I detta avseende ska noteras att när den nationella lagstiftaren återkallar tillstånd vilka ger innehavarna av desamma rätt att utöva en ekonomisk verksamhet, är nämnda lagstiftare skyldig att, med avseende på nämnda innehavare, föreskriva en tillräckligt lång övergångsperiod för att innehavarna ska kunna anpassa sig eller ett rimligt ersättningssystem (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom *Vékony mot Ungern*, nr 65681/13, 34 § och 35 §, av den 13 januari 2015).

86 För övrigt har Kärandebolagen i det nationella målet gjort gällande att de, innan 2012 års ändringslag trädde i kraft, haft utgifter för att anpassa sig till det nya system för drift av spelautomater som föreskrevs i 2011 års ändringslag. Enligt detta driftsystem, vilket skulle ha trätt i kraft den 1 januari 2013, skulle spelautomater i spelhallar vara tillgängliga online och vara anslutna till en central server. Denna berättigade förväntning tillintetgjordes emellertid med omedelbar verkan genom antagandet av 2012 års ändringslag.

87 Det ska erinras om att en näringsidkare som gjort dyra investeringar för att anpassa sig till ett system som dessförinnan antagits av lagstiftaren kan påverkas väsentligt av att ett sådant system avskaffas i förtid, och detta i ännu större utsträckning när avskaffandet sker plötsligt och oförutsägbart, utan att näringsidkaren ges den tid som är nödvändig för att anpassa sig till den nya rättsliga situationen (se, för ett liknande resonemang, dom *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punkt 52).

88 Det ankommer på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga överväganden ovan, kontrollera huruvida sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet uppfyller de krav som följer av principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade

förväntningar.

– Rätten till egendom

89 Kärandebolagen i det nationella målet har även anført att sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet åsidosätter den rätt till egendom, föreskriven i artikel 17.1 i stadgan, som tillkommer personer som driver spelhallar.

90 Det ska erinras om att nationell lagstiftning som är inskränkande enligt artikel 56 FEUF även är ägnad att begränsa rätten till egendom som föreskrivs i artikel 17 i stadgan. Domstolen har i enlighet härmed redan fastställt att en inskränkning som varken är motiverad eller proportionerlig i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, inte heller är tillåten enligt artikel 52.1 i stadgan, jämförd med artikel 17 i densamma (dom *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 57 och 59).

91 Av detta följer i föreliggande fall att den prövning, vilken genomförs i punkterna 56–73 ovan, av den inskränkning enligt artikel 56 FEUF som sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet innebär, även omfattar eventuella inskränkningar i utövandet av den rättighet till egendom som föreskrivs i artikel 17 i stadgan, och att en särskild prövning härav därför inte är nödvändig (se, för ett liknande resonemang, dom *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 60).

Svaren på den tredje, den fjärde, den tionde och den elfte frågan

92 Med beaktande av vad som anförts ovan ska den tredje, den fjärde, den tionde och den elfte frågan besvaras enligt följande. De inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som kan följa av sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan endast anses motiverade av tvingande skäl av allmänintresse om den nationella domstolen, efter att ha gjort en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av denna lagstiftning, konstaterar att

– lagstiftningen i första hand verkligensyftar till att uppnå målen att skydda konsumenter från spelberoende och att förebygga kriminalitet och bedrägeri kopplat till spel; den omständigheten att en begränsning av hasardspelsverksamheten indirekt påverkar medlemsstatens budget på ett fördelaktigt sätt, genom att öka skatteintäkterna, hindrar inte att denna begränsning i första hand verkligen anses syfta till att uppnå sådana mål,

– lagstiftningen syftar till att på ett sammanhängande och systematiskt sätt förverkliga dessa mål, och att

– lagstiftningen uppfyller de krav som följer av unionsrättens allmänna principer, särskilt av principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar samt rätten till egendom.

Huruvida direktiv 98/34 har åsidosatts

93 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte och den trettonde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 1 punkt 11 i direktiv 98/34 ska tolkas så, att nationella bestämmelser som de skattebestämmelser vilka föreskrivs i 2011 års ändringslag och förbudet mot att driva spelautomater i andra lokaler än kasinon, vilket infördes genom 2012 års ändringslag, utgör ”tekniska föreskrifter” i den mening som avses i denna bestämmelse, med avseende på vilka utkasten ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 8.1 första stycket i detta direktiv.

94 Vad för det första avser sådana nationella bestämmelser som bestämmelserna i 2011 års

ändringslag önskar denna domstol närmare bestämt få klarhet i huruvida sådana bestämmelser kan betecknas som "tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande", i den mening som avses i artikel 1 punkt 11 tredje strecksatsen i direktiv 98/34.

95 Enligt artikel 1 punkt 11 tredje strecksatsen i nämnda direktiv omfattar "tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande", i den mening som avses i denna bestämmelse, "tekniska specifikationer eller andra krav eller regler som rör tjänster och som hänger samman med skattemässiga eller finansiella åtgärder som påverkar konsumtionen av produkterna eller tjänsterna genom att främja efterlevnaden av dessa tekniska specifikationer eller andra krav eller föreskrifter för tjänster".

96 Det följer av denna lydelse att begreppet "tekniska föreskrifter som är faktiskt tvingande" inte avser skattebestämmelserna i sig utan de tekniska specifikationer eller andra krav som är kopplade till dessa bestämmelser.

97 Sådan skattelagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inte innehåller någon teknisk specifikation eller något annat krav vars iakttagande lagstiftningen syftar till att säkerställa, kan emellertid inte betecknas som en "teknisk föreskrift som är faktiskt tvingande".

98 Vad för det andra avser sådana nationella bestämmelser som bestämmelserna i 2012 års ändringslag har domstolen redan fastställt att en nationell bestämmelse enligt vilken endast kasinon får organisera vissa slags hasardspel ska anses utgöra en "teknisk föreskrift", i den mening som avses i nämnda artikel 1 punkt 11, i den mån som den på ett väsentligt sätt kan påverka de i detta sammanhang använda produkternas beskaffenhet eller saluföringen av dem (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Grekland, C-65/05, EU:C:2006:673, punkt 61, och dom Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 och C-217/11, EU:C:2012:495, punkterna 24 och 40).

99 Ett förbud mot att driva spelautomater i andra lokaler än kasinon, som det vilket infördes genom 2012 års ändringslag, kan emellertid på ett väsentligt sätt påverka saluföringen av dessa automater, vilka utgör varor som kan falla under artikel 34 FEUF (se dom Läära m.fl., C-124/97, EU:C:1999:435, punkterna 20 och 24), genom att minska antalet kanaler för drift av sådana automater.

100 Under dessa omständigheter ska den sjätte och den trettonde frågan besvaras enligt följande. Artikel 1 punkt 11 i direktiv 98/34 ska tolkas så, att

– bestämmelser i nationell lagstiftning vilka femdubblar den fasta skatten på drift av spelautomater i spelhallar och genom vilka det dessutom införs en procentuell spelskatt på samma verksamhet, utgör inte "tekniska föreskrifter", i den mening som avses i denna bestämmelse, och att

– bestämmelser i nationell lagstiftning vilka förbjuder drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon utgör "tekniska föreskrifter", i den mening som avses i denna bestämmelse, med avseende på vilka utkasten ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 8.1 första stycket i detta direktiv.

Huruvida den berörda medlemsstaten är ersättningsskyldig

Den femte och den tolfte frågan

101 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte och den tolfte frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 34 FEUF och 56 FEUF syftar till att ge enskilda rättigheter, och därmed innebär

att en medlemsstats åsidosättande av dessa artiklar, till exempel genom lagstiftningsarbete, ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet.

102 Med beaktande av övervägandena i punkterna 30–32 ovan ska dessa frågor endast besvaras i den mån som de berör artikel 56 FEUF.

103 Det ska inledningsvis erinras om att principen om medlemsstatens skadeståndsansvar för skada som enskilda har vållats genom överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas medlemsstaten gäller för varje fall då en medlemsstat överträder unionsrätten och oavsett vilket organ i medlemsstaten det är vars handling eller underlåtenhet är orsak till fördragsbrottet (dom *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 32, och dom *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Denna princip är således bland annat tillämplig när det påstådda fördragsbrottet hänför sig till den nationella lagstiftaren (dom *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 36).

104 Enligt fast rättspraxis föreligger enligt unionsrätten en rätt till skadestånd då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och, slutligen, att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit (se, bland annat, dom *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51, *Danske Slagterier*, C-445/06, EU:C:2009:178, punkt 20, och dom *kommissionen/Italien*, C-379/10, EU:C:2011:775, punkt 40).

105 Vad gäller det första av dessa villkor, vilket berörs av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, följer det av rättspraxis att bestämmelserna i fördraget om de grundläggande friheterna skapar rättigheter för enskilda vilka de nationella domstolarna måste skydda (se, för ett liknande resonemang, dom *Brasserie du pêcheur och Factortame*, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 54).

106 Under dessa omständigheter ska den femte och den tolfte frågan besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF syftar till att ge enskilda rättigheter, varför en medlemsstats åsidosättande av denna artikel, till exempel genom lagstiftningsarbete, ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet, i den mån som nämnda överträdelse är tillräckligt klar och det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet och den skada som de drabbade personerna har lidit, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

Den sjunde och den fjortonde frågan

107 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde och den fjortonde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 syftar till att ge enskilda rättigheter, och därmed innebär att en medlemsstats åsidosättande av dessa artiklar ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet.

108 Det följer av rättspraxis att även om syftet med direktiv 98/34 är att skydda den fria rörligheten för varor genom en förebyggande kontroll, vilken för att vara effektiv förutsätter att en nationell åtgärd, vars antagande innebar att artiklarna 8 och 9 i detta direktiv åsidosattes, lämnas utan tillämpning i en tvist mellan enskilda, definierar detta direktiv inte på något sätt det materiella innehållet i den rättsregel som den nationella domstolen ska tillämpa när den avgör målet. Nämda direktiv skapar således varken rättigheter eller skyldigheter för enskilda (dom Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, punkt 51).

109 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det första av de villkor som räknas upp i punkt 104 ovan inte är uppfyllt, vilket innebär att enskilda inte kan åberopa ett åsidosättande av artiklarna 8 och 9 i nämnda direktiv till stöd för att den berörda medlemsstaten är skadeståndsskyldig enligt unionsrätten.

110 Den sjunde och den fjortonde frågan ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 syftar inte till att ge enskilda rättigheter, varför en medlemsstats åsidosättande av dessa artiklar enligt unionsrätten inte ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet.

Den femtonde frågan

111 Den hänskjutande domstolen har ställt den femtonde frågan för att få klarhet i vilken mån som den omständigheten att nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, rör ett område på vilket medlemsstaterna har befogenhet påverkar svaren på den femte, den sjunde, den tolfte och den fjortonde frågan.

112 Det räcker att erinra om att medlemsstaterna när de utövar sin befogenhet, såsom domstolen betonat i punkt 34 ovan, ska iaktta unionsrätten, och särskilt de grundläggande friheter som garanteras i fördraget, vilka är tillämpliga på situationer som, i likhet med dem som är aktuella i det nationella målet, omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten.

113 Under dessa omständigheter ska de skäl som en medlemsstat har åberopat till stöd för en inskränkning i nämnda friheter bedömas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna, även om denna inskränkning rör ett område som omfattas av denna medlemsstats befogenhet, så länge som den berörda situationen omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 21).

114 På samma sätt innebär varje åsidosättande av unionsrätten av en medlemsstat, även ett åsidosättande som berör ett område som omfattas av medlemsstatens befogenhet, att medlemsstaten blir skadeståndsansvarig för åsidosättandet om de villkor vilka domstolen erinrar om i punkt 104 ovan är uppfyllda.

115 Den femte frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Den omständigheten att nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, rör ett område på vilket medlemsstaterna har befogenhet påverkar inte svaren på de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen.

Rättegångskostnader

116 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) **Nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vilken utan att föreskriva någon anpassningsperiod femdubblar den fasta skatten på spelautomater i spelhallar och genom vilken det dessutom införs en procentuell spelskatt på samma verksamhet, inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, vilken föreskrivs i artikel 56 FEUF, i den mån som den förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster avseende driften av spelautomater i spelhallar i Ungern, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.**

2) **Sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon förbjuds, utan att näringsidkare som driver spelhallar beviljas en övergångsperiod eller erbjuds ersättning, inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, vilken föreskrivs i artikel 56 FEUF.**

3) **De inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som kan följa av sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan endast anses motiverade av tvingande skäl av allmänintresse om den nationella domstolen, efter att ha gjort en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av denna lagstiftning, konstaterar att**

– **lagstiftningen i första hand verklighensyftar till att uppnå målen att skydda konsumenter från spelberoende och att förebygga kriminalitet och bedrägeri kopplat till spel; den omständigheten att en begränsning av hasardspelsverksamheten indirekt påverkar medlemsstatens budget på ett fördelaktigt sätt, genom att öka skatteintäkterna, hindrar inte att denna begränsning i första hand verkligen anses syfta till att uppnå sådana mål,**

– **lagstiftningen syftar till att på ett sammanhängande och systematiskt sätt förverkliga dessa mål, och att**

– **lagstiftningen uppfyller de krav som följer av unionsrättens allmänna principer, särskilt av principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar samt rätten till egendom.**

4) **Artikel 1 punkt 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/96/EG av den 20 november 2006, ska tolkas så, att**

– **bestämmelser i nationell lagstiftning vilka femdubblar den fasta skatten på drift av spelautomater i spelhallar och genom vilka det dessutom införs en procentuell spelskatt på samma verksamhet, utgör inte ”tekniska föreskrifter”, i den mening som avses i denna bestämmelse, och att**

– bestämmelser i nationell lagstiftning vilka förbjuder drift av spelautomater i andra lokaler än kasinon utgör ”tekniska föreskrifter”, i den mening som avses i denna bestämmelse, med avseende på vilka utkasten ska anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 8.1 första stycket i detta direktiv.

5) Artikel 56 FEUF syftar till att ge enskilda rättigheter, varför en medlemsstats åsidosättande av denna artikel, till exempel genom lagstiftningsarbete, ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet, i den mån som nämnda överträdelse är tillräckligt klar och det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet och den skada som de drabbade personerna har lidit, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.

6) Artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 syftar inte till att ge enskilda rättigheter, varför en medlemsstats åsidosättande av dessa artiklar enligt unionsrätten inte ger enskilda rätt till ersättning från denna medlemsstat för skada som de lidit till följd av åsidosättandet.

7) Den omständigheten att nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, rör ett område på vilket medlemsstaterna har befogenhet påverkar inte svaren på de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: ungerska.