



Datum van inontvangstneming : 04/04/2014

Zaak C-98/14

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 maart 2014

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 februari 2014

Verzoekende partijen:

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. e.a.

Verwerende partij:

Magyar Állam (Hongaarse Staat)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Verzoek om vergoeding van de schade die verzoeksters hebben geleden wegens de vaststelling van beweerdelijk met het Unierecht strijdige bepalingen houdende wijziging van de voorwaarden voor en de belastingen op de exploitatie van speelautomaten

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Overeenstemming van de bepalingen houdende wijziging van de voorwaarden voor en de belastingen op de exploitatie van speelautomaten, met de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het vertrouwensbeginsel en richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37)

Rechtsgrondslag: artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

Aangaande de in 2011 aan de kansspelwet aangebrachte wijzigingen waarbij het bedrag van de kansspelbelasting werd verhoogd:

1. Is verenigbaar met artikel 56 VWEU een niet-discriminerende regeling van een lidstaat waarbij zonder aanpassingsperiode bij één enkele handeling het geldende bedrag van de directe belasting op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten – de kansspelbelasting – wordt vervijfvoudigd en bovendien een evenredige kansspelbelasting wordt ingevoerd, waardoor de activiteiten van kansspel aanbieders die speelzalen exploiteren, worden beperkt?
2. Kan artikel 34 VWEU aldus worden uitgelegd dat daaronder valt een niet-discriminerende regeling van een lidstaat waarbij zonder aanpassingsperiode bij één enkele handeling het geldende bedrag van de directe belasting op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten – de kansspelbelasting – wordt vervijfvoudigd en bovendien een evenredige kansspelbelasting wordt ingevoerd, waardoor de invoer in Hongarije van uit de Europese Unie afkomstige speelautomaten wordt beperkt?
3. Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: kan een lidstaat zich in [het kader van] de toepassing van de artikelen 36 VWEU, 52, lid 1, VWEU en 61 VWEU of [het bestaan van] dwingende redenen, uitsluitend beroepen op de normalisatie van de begrotingssituatie?
4. Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: moet in het kader van de door een lidstaat vastgestelde beperkingen en de toekenning van een periode van aanpassing aan de fiscale regeling, overeenkomstig artikel 6, lid 3, VEU rekening worden gehouden met de algemene rechtsbeginselen?
5. Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: moet het arrest in de zaak Brasserie du Pêcheur [arrest van 5 maart 1996, C-46/93 en C-48/93] aldus worden uitgelegd dat de lidstaat wegens schending van de artikelen 34 VWEU en/of 56 VWEU schadeplichtig kan zijn op grond dat die bepalingen – ingevolge hun rechtstreekse werking – particulieren in de lidstaten rechten verlenen?
6. Kan richtlijn 98/34/EG aldus worden uitgelegd dat als een „de facto technisch voorschrift” kan worden aangemerkt een fiscale regeling van een lidstaat waarbij het bedrag van een directe belasting, namelijk de kansspelbelasting op in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten, in één keer

wordt verviëfvoudigd en bovendien een evenredige kansspelbelasting wordt ingevoerd?

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

Aangaande de in 2012 aan de kansspelwet aangebrachte wijziging waarbij de exploitatie van speelautomaten in speelzalen verboden (en uitsluitend in casino's toegestaan) werd:

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

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

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

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

5. Indien de eerste en/of de tweede vraag bevestigend worden/wordt beantwoord: moet het arrest in de zaak Brasserie du Pêcheur [arrest van 5 maart 1996, C-46/93 en C-48/93] aldus worden uitgelegd dat de lidstaat wegens schending van de artikelen 34 VWEU en/of 56 VWEU schadeplichtig kan zijn op grond dat die bepalingen – ingevolge hun rechtstreekse werking – particulieren in de lidstaten rechten verlenen?

6. Kan richtlijn 98/34/EG aldus worden uitgelegd dat als een „andere eis” kan worden aangemerkt een regeling van een lidstaat die om de exploitatie van speelautomaten tot casino’s te beperken, de exploitatie ervan in speelzalen verbiedt?

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

8. Vindt het gemeenschapsrechtelijke beginsel dat de lidstaten gehouden zijn tot vergoeding van de schade die aan particulieren is veroorzaakt door aan de lidstaten toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht, ook toepassing wanneer de lidstaat op het gebied waarop de vastgestelde regeling betrekking heeft, over soevereiniteit beschikt? Fungeren de grondrechten en de algemene rechtsbeginselen die blijken uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten ook in dat geval als richtsnoer?

Aangevoerde bepalingen van gemeenschapsrecht

Artikel 6, leden 1 en 3, VEU; artikel 34 VWEU; artikel 36 VWEU; artikel 49 VWEU; artikel 52, lid 1, VWEU; artikel 54 VWEU; artikel 56 VWEU; artikel 57 VWEU; artikel 61 VWEU; richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37), artikel 1, leden 1, 4, 11 en 12; artikel 8, lid 1; artikel 9, leden 1 en 7, en artikel 10, lid 4.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (wet IV van 1959 tot vaststelling van het Burgerlijk Wetboek), artikelen 339, lid 1, en 355, leden 1 en 4;

- A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. Törvény (wet XXXIV van 1991 op de organisatie van kansspelen; hierna: „kansspelwet”), artikel 33, leden 1 en 2;
- Az államháztartás stabilitását elősegítő egyes adótörvények módosításáról szóló 2011. évi CXXV. törvény (wet CXXV van 2011 tot wijziging van bepaalde belastingwetten ter bevordering van de begrotingsstabiliteit), artikel 27;
- Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (wet CLVI van 2011 tot wijziging van bepaalde belastingwetten en andere daarmee verbonden wetten), artikel 393, lid 14;
- A Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény (wet CLXVI van 2011 tot wijziging van bepaalde wetten inzake de vaststelling van de Hongaarse begroting voor 2012), artikel 30, lid 13, punt 6;
- A szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2012. évi CXLIV. törvény (wet CXLIV van 2012 tot wijziging van wet XXXIV van 1991 op de organisatie van kansspelen), artikelen 5 en 8;
- Az áruk és egyes szolgáltatások szabad áramlásának biztosításával összefüggésben egyes európai uniós jogi aktusokban előírt bejelentési, értesítési, tájékoztatói és jelentéstételi kötelezettségek teljesítéséről szóló 102/2009. (V. 11.) Korm. Rendelet (regeringsbesluit 102/2009 van 11 mei 2009 betreffende de nakoming van de mededelings-, kennisgevings-, inlichtings- en rapporteringsverplichtingen die zijn vastgesteld in bepaalde Unierechtelijke handelingen met betrekking tot de waarborging van het vrij verkeer van goederen en bepaalde diensten), artikelen 1 tot en met 7.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeksters zijn tot een ondernemingsgroep behorende handelsondernemingen die tussen 2000 en 11 oktober 2012 speelautomaten in speelzalen exploiteerden. Zij verrichten hun kansspelactiviteiten voornamelijk met uit andere lidstaten afkomstige speelautomaten, en een deel van hun klanten waren Unieburgers die de zomer doorbrachten in Hongarije.
- 2 Een van de in de kansspelwet geregelde kansspelen is de exploitatie van speelautomaten, wat tot 10 oktober 2012 een vergunningsplichtige activiteit was die zowel in casino's als in speelzalen kon worden verricht, waarbij voor speelzalen geen administratieve toestemming was vereist. Om speelautomaten te

exploiteren, moesten kansspelaanbieders een forfaitaire kansspelbelasting betalen, die tot 31 oktober 2011 100 000 HUF per automaat bedroeg.

- 3 Wat de exploitatie van speelautomaten in speelzalen betreft, heeft wet CXXV van 2011 met ingang van 1 januari 2013 voorzien in de verplichting van een „servergebaseerde werking”, wat inhield dat de in speelzalen geëxploiteerde automaten online verbonden moesten zijn met een centrale server die werd geëxploiteerd door een handelonderneming die voldeed aan bepaalde voorwaarden, en waartoe de kansspelinspectie realtime toegang had. Voorts werd bij deze wet, met ingang van 1 november 2011, het bedrag van de kansspelbelasting voor in speelzalen geëxploiteerde speelautomaten verhoogd tot 500 000 HUF en werd een belasting van 20 % ingevoerd.
- 4 Hongarije heeft de Commissie op 30 september 2011, evenwel na de bekendmaking van de bepaling, krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34 in kennis gesteld van de nieuwe bepalingen voor de overgang naar een servergebaseerde werking en de verhoging van de kansspelbelasting.
- 5 In de loop van 2011 werd de kansspelwet tweemaal gewijzigd:
 - Bij wet CLVI van 2011 werden de bepalingen inzake de evenredige belasting met ingang van 30 november 2011 aangevuld met een regeling inzake de belastingheffing bij insolvente ondernemingen en werden in casino’s geëxploiteerde speelautomaten van die belasting vrijgesteld.
 - Bij wet CLXVI van 2011 werd de inzake inkomsten uit kansspelen geldende drempel vanaf welke de evenredige belasting is verschuldigd met ingang van 10 december 2011 verhoogd en werd deze drempel voor de zogenoemde onlinecasino’s op een hoger bedrag vastgesteld.
- 6 De in wet CXXV van 2011 vastgestelde voorschriften en regeling inzake de overgang naar een servergebaseerde werking werden uiteindelijk in de praktijk niet toegepast op speelzalen, aangezien wet CXLIV van 2012 de exploitatie van speelautomaten tot casino’s beperkte. Laatstgenoemde wet werd zeven dagen na de vaststelling ervan bekendgemaakt. Op 11 oktober 2012, de dag na die bekendmaking, werden alle aan speelzalen toegekende vergunningen en alle vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten van rechtswege ingetrokken. Bij de vaststelling van deze bepaling heeft Hongarije de in artikel 9, lid 1, van richtlijn 98/34 gestelde termijn niet in acht genomen zonder daarvoor een motivering te geven.
- 7 Verzoeksters hebben bij de Fővárosi Törvényszék (het hoofdstedelijk hof) beroep ingesteld tegen verweerder en verzocht om vergoeding van de hun – wegens de betaling van de forfaitaire en de evenredige kansspelbelasting, het waardeverlies van hun activa en de gemaakte kosten – berokkende schade die voortvloeide uit de schadeveroorzakende handeling bestaande in de vaststelling van eerdergenoemde nationale regeling die indruist tegen het Verdrag betreffende de werking van de

Europese Unie, het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de door de Europese Unie beschermde algemene rechtsbeginselen en grondrechten, alsook richtlijn 98/34.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 8 Verzoeksters voeren aan dat verweerders handeling de in de artikelen 34 VWEU, 49 VWEU en 56 VWEU neergelegde vrijheden kan beperken. De litigieuze bepalingen zijn niet vastgesteld ter bescherming van het algemeen belang, maar beogen veeleer de nagestreefde doelstellingen te bereiken middels onevenredige en ten gunste van casino's protectionistische maatregelen.
- 9 Verzoeksters stellen inzake de in 2011 aan de kansspelwet aangebrachte wijzigingen waarbij het bedrag van de kansspelbelasting werd verhoogd, dat die wijzigingen niet strookten met het vertrouwensbeginsel doordat de voor de aanpassing aan de belastingverhoging noodzakelijke tijd niet werd toegekend.
- 10 Aangaande de aan de kansspelwet aangebrachte wijziging waarbij de exploitatie van speelautomaten in speelzalen werd verboden, betogen verzoeksters dat deze beperking onnodig en overbodig is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het Hongaarse juridische beleid inzake de organisatie van kansspelen en met name de exploitatie van speelautomaten is niet consequent en de beperking is, gelet op de onmiddellijke inwerkingtreding zonder schadevergoeding, onverenigbaar met de door de Unie beschermde algemene rechtsbeginselen en grondrechten, waaronder het tot de in artikel 6, leden 1 en 3, VEU genoemde algemene Uniebeginselen behorende vertrouwensbeginsel en het in artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten neergelegde eigendomsrecht.
- 11 Voorts is verweerder de door richtlijn 98/34 opgelegde mededelingsverplichting en de daarin gestelde termijn niet nagekomen. Artikel 27 van wet CXXV van 2011 en artikel 393, lid 14, van wet CLVI van 2011 vormen „andere eisen” in de zin van die richtlijn. Meer specifiek gaat het om „de facto technische voorschriften”, terwijl de beperking van de exploitatie van speelautomaten een „andere eis” uitmaakt. Verzoeksters stellen dat verweerder de schending opzettelijk heeft begaan en dat zij geen kennis hebben van omstandigheden waardoor de schending als verschoonbare dwaling kan worden aangemerkt. Verder kan verweerder niet aanvoeren dat de handeling van een Unie-instelling heeft kunnen bijdragen aan de vaststelling van de met het Unierecht strijdige nationale maatregelen.
- 12 Verweerder betoogt dat op het Unierecht gebaseerde schadevorderingen vereisen dat de benadeelde aan het Unierecht een subjectief recht ontleent. Volgens hem is in casu echter geen sprake van een dergelijk subjectief recht. De lidstaten hebben aan de Unie geen soevereiniteit overgedragen inzake de regeling van kansspelen, zodat zij zonder beperkingen diverse soorten kansspelen kunnen verbieden, toestaan of belasten. Bovendien moet de schending van het Unierecht, namelijk de

relevante onrechtmatige handeling, in causaal verband staan met de schade, wat in casu niet het geval is. Verweerder merkt op dat verzoeksters thans ook zonder problemen speelautomaten kunnen importeren en exporteren en dat verzoeksters geen schade lijden wegens het verlies van spelers uit andere lidstaten, maar in het algemeen door de beperking van de exploitatie van speelautomaten.

- 13 Verweerder verklaart dat de belastingbepalingen niet vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/34 en benadrukt eveneens dat deze richtlijn verzoeksters geen subjectieve rechten verleent.
- 14 Wat wet CXLIV van 2012 betreft, voert verweerder aan dat met de norm voornamelijk wordt beoogd de in Hongarije steeds toenemende gokverslaving te bestrijden en het aantal met gokverslaving verband houdende psychische aandoeningen alsook de met kansspelen samenhangende criminaliteit te verminderen, en dat het Parlement het wetsontwerp om die reden via de spoedprocedure heeft aangenomen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 15 De Fővárosi Törvényszék benadrukt dat nog geen rechtspraak bestaat met betrekking tot het in casu aangevoerde recht.
- 16 Volgens de Fővárosi Törvényszék volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat een lidstaat zich niet kan beroepen op zijn immuniteit wanneer de vaststelling van een regeling schade heeft berokkend, zelfs niet op gebieden die niet vallen onder de harmonisering van het Unierecht of waarop de lidstaat over uitsluitende wetgevende bevoegdheid beschikt. De Fővárosi Törvényszék is van oordeel dat de lidstaten de doelstellingen van hun kansspelbeleid en het concrete beschermingsniveau vrij kunnen bepalen, maar dat zij moeten voldoen aan de voorwaarden die in de rechtspraak van het Hof van Justitie zijn gesteld aan de evenredigheid van beperkingen.