ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

13 oktober 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Technische voorschriften in de kansspelsector — Richtlijn 98/34/EG — Begrip ‚technisch voorschrift — Verplichting van de lidstaten om elk ontwerp van technisch voorschrift mee te delen aan de Europese Commissie — Niet-toepasselijkheid van technische voorschriften die niet aan de Commissie zijn meegedeeld”

In zaak C-303/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in tweede aanleg Łódź, Polen) bij beslissing van 24 april 2015, ingekomen bij het Hof op 22 juni 2015, in de procedure

**Naczelnik Urzedu Celnego I w Ł.**

tegen

**G. M.,**

**M. S.,**

in tegenwoordigheid van:

**Colin Wiliams sp. z o.o.,**

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, A. Arabadjiev, C. G. Fernlund en S. Rodin (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 april 2016,

gelet op de opmerkingen van:

— de Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., vertegenwoordigd door M. Gruszka en M. Ziarko als gemachtigden,

* Procestaal: Pools.

— G. M., vertegenwoordigd door S. Sołtysik en M. Górski, adwokaci,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Lutostańska als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck, M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door P. Vlaemminck en B. Van Vooren, advocaten,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Nasopoulou en S. Lekkou als gemachtigden,

— de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en P. Fragoso Martins als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braga da Cruz, A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe en A. Stobiecka-Kuik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 juli 2016,

het navolgende

## Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 1998, L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB 1998, L 217, blz. 18; hierna: „richtlijn 98/34").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (directeur van douanekantoor I van Ł.) enerzijds, en G. M. en M. S. anderzijds, over een fiscaal delict.

### Toepasselijke bepalingen

*Unierecht*

3 Artikel 1 van richtlijn 98/34 bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚product': alle producten die industrieel worden vervaardigd, en alle landbouwproducten, met inbegrip van visproducten;

2. ‚dienst': elke dienst van de informatiemaatschappij, dat wil zeggen elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten verricht wordt.

[...]

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

[...]

4. ‚andere eis': een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden;

5. ‚regel betreffende diensten': een algemene eis betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten als bedoeld in punt 2, met name bepalingen met betrekking tot de dienstverlener, de diensten en de afnemer van diensten, met uitzondering van regels die niet specifiek betrekking hebben op de in datzelfde punt gedefinieerde diensten.

[...]

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

[...]"

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

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

[...]"

*Pools recht*

5 Artikel 6, lid 1, van de Ustawa o grach hazardowych (wet op de kansspelen) van 19 november 2009 (Dz. U. 2009, nr. 201, volgnr. 1540), in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „wet op de kansspelen"), bepaalt:

„Voor de organisatie van roulettespelen, kaartspelen, dobbelspelen en automatenspelen is een vergunning voor de exploitatie van een casino vereist."

6 Artikel 14, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Roulettespelen, kaartspelen, dobbelspelen en automatenspelen mogen enkel worden georganiseerd in casino's."

## Hoofdgeding en prejudiciële vraag

7 De directeur van douanekantoor I van Łódź heeft bij de Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (rechter in eerste aanleg Łódź, Polen) een procedure ingesteld tegen M. en S. op grond dat zij van 6 juli 2012 tot en met 23 januari 2013 speelautomaten hadden geëxploiteerd zonder de in artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen bedoelde vergunning voor de exploitatie van een casino. Volgens het Poolse belastingrecht is dit strafbaar.

8 Bij beschikking van 13 januari 2015 heeft de Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi geoordeeld dat geen uitspraak hoefde te worden gedaan in de procedure tegen M. en S.

9 In het licht van het arrest van 19 juli 2012, Fortuna e.a. (C-213/11, C-214/11 en C-217/11, EU:C:2012:495), was deze rechter van oordeel dat artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen, op grond waarvan voor de organisatie van automatenspelen een vergunning voor de exploitatie van een casino is vereist, een technisch voorschrift was dat niet kon worden aangevoerd tegen de beklaagden omdat dit artikel niet aan de Commissie was meegedeeld.

10 De directeur van douanekantoor I van Ł. heeft tegen de beschikking van de Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

11 Aangezien de speelautomaten die aan de orde zijn in het hoofdgeding, in Tsjechië zijn gekocht, onderzoekt deze rechter de gevolgen van de omstandigheid dat artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen niet aan de Commissie is meegedeeld.

12 Enerzijds is de verwijzende rechter bekend met de rechtspraak van het Hof dat technische voorschriften bij niet-nakoming van de verplichting tot mededeling ervan zonder gevolg blijven, zodat zij niet tegen derden kunnen worden aangevoerd. Anderzijds herinnert deze rechter aan de rechtspraak van het Hof dat de lidstaten hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen vrij mogen bepalen. Daarnaast merkt hij op dat volgens diezelfde rechtspraak de opgelegde beperkingen enkel dienen te worden getoetst aan de door de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat zij willen waarborgen, en moeten voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de rechtspraak van het Hof zijn geformuleerd.

13 Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat het hoofdgeding verschilt van de zaken die hebben geleid tot de arresten van 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), en 8 september 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), aangezien de technische voorschriften die in die zaken niet waren meegedeeld, betrekking hadden op regelingen waarvoor niet dezelfde beperkingen golden als voor kansspelen. Volgens deze rechter is het derhalve nodig artikel 8 van richtlijn 98/34 uit te leggen en te bepalen of het, gelet op artikel 36 VWEU, aldus kan worden begrepen dat het mogelijk is niet-meegedeelde voorschriften aan artikel 36 VWEU te toetsen en enkel buiten toepassing te laten indien de beperking niet verenigbaar is met dit artikel van het VWEU.

14 Tot slot merkt deze rechter op dat moeilijk zonder voorbehoud kan worden aanvaard dat het gevolg van niet-mededeling van technische voorschriften onvoorwaardelijk is, zonder dat kan worden onderzocht of zij binnen de in artikel 36 VWEU neergelegde grenzen blijven. Volgens de verwijzende

rechter leidt de automatische niet-toepasselijkheid van dergelijke regels tot een volledig vrije organisatie van kansspelen. De onvoorwaardelijkheid van het gevolg van niet-mededeling kan volgens deze rechter ook het beleid van een lidstaat op andere gebieden destabiliseren.

15 In die omstandigheden heeft de Sąd Okręgowy w Łodzi (rechter in tweede aanleg Łódź, Polen) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Kan artikel 8, lid 1, van richtlijn [98/34] aldus worden uitgelegd dat waar het de niet-mededeling van als technische voorschriften aangemerkte voorschriften betreft, een onderscheid kan worden gemaakt met betrekking tot de gevolgen in dier voege dat, in het geval van voorschriften die vrijheden betreffen die niet aan de beperkingen van artikel 36 [VWEU] onderworpen zijn, de niet-mededeling ervan dient mee te brengen dat die voorschriften in een bepaalde aanhangige zaak niet mogen worden toegepast, terwijl in het geval van voorschriften die vrijheden betreffen die aan de beperkingen van artikel 36 [VWEU] onderworpen zijn, de nationale rechter, die tevens een Unierechter is, mag beoordelen of die voorschriften ondanks de niet-mededeling ervan voldoen aan de vereisten van artikel 36 [VWEU] en niet onderworpen zijn aan de sanctie van niet-toepasselijkheid?”

## Beantwoording van de prejudiciële vraag

16 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren (zie in die zin arrest van 28 april 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts kan het Hof bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking nemen die door de nationale rechter in zijn vraag niet zijn genoemd (beschikking van 14 juli 2016, BASF, C-456/15, niet gepubliceerd, EU:C:2016:567, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 In dit verband moet worden opgemerkt dat de verwijzende rechter uitgaat van de premisse dat een voorschrift zoals neergelegd in artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen een „technisch voorschrift” in de zin van richtlijn 98/34 vormt, dat moet worden meegedeeld op grond van artikel 8, lid 1, van die richtlijn, waarbij niet-nakoming van die verplichting leidt tot niet-toepasselijkheid van een dergelijk voorschrift.

18 In deze context zij in herinnering gebracht dat het begrip „technisch voorschrift” vier soorten maatregelen omvat, te weten, ten eerste de „technische specificatie” in de zin van artikel 1, punt 3, van richtlijn 98/34, ten tweede de „andere eis” zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 4, van die richtlijn, ten derde de „regel betreffende diensten” zoals bedoeld in artikel 1, punt 5, van die richtlijn, en ten vierde, de „wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen [...] van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden” in de zin van artikel 1, punt 11, van die richtlijn (zie arrest van 4 februari 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punt 70).

19 Dienaangaande moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat het begrip „technische specificatie” vooronderstelt dat de nationale maatregel noodzakelijkerwijs betrekking heeft op het product of de verpakking daarvan als zodanig en dus een van de vereiste kenmerken van het product vaststelt. Wanneer een nationale maatregel daarentegen voorwaarden bevat voor de vestiging van ondernemingen, zoals bepalingen die de uitoefening van een beroepsactiviteit aan voorafgaande erkenning onderwerpen, vormen deze voorwaarden geen technische specificaties (zie in die zin arrest van 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punten 57 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 In de tweede plaats kan een nationale maatregel slechts als een „andere eis” in de zin van artikel 1, punt 4, van richtlijn 98/34 worden aangemerkt wanneer hij een „voorwaarde” vormt die de samenstelling, de aard of de verhandeling van het betrokken product op significante wijze kan beïnvloeden (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Fortuna e.a., C-213/11, C-214/11 en C-217/11, EU:C:2012:495, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Evenwel moet worden nagegaan of een dergelijke maatregel moet worden gekwalificeerd als een „voorwaarde” voor het gebruik van het betrokken product, dan wel een nationale maatregel is die behoort tot de categorie van de in artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 bedoelde technische voorschriften. Of een nationale maatregel tot de ene dan wel de andere categorie van technische voorschriften behoort, hangt af van de reikwijdte van het verbod dat bij deze maatregel wordt uitgevaardigd (zie in die zin arrest van 21 april 2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, punten 73 en 74).

21 In de derde plaats heeft het begrip „technisch voorschrift” zoals bedoeld in artikel 1, punt 5, van richtlijn 98/34 enkel betrekking op voorschriften inzake diensten van de informatiemaatschappij, dat wil zeggen elke dienst die langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht (zie in die zin arrest van 2 juni 2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, punt 19).

22 Gelet op deze voorafgaande overwegingen moet de prejudiciële vraag aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 1 van richtlijn 98/34 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale bepaling zoals die in het hoofdgeding een „technisch voorschrift” in de zin van die richtlijn vormt.

23 Om te beginnen zij vastgesteld dat een dergelijke bepaling, op grond waarvan roulettespelen, kaartspelen, dobbelspelen en automatenspelen niet mogen worden georganiseerd zonder vergunning voor de exploitatie van een casino, geen „technische specificatie” in de zin van artikel 1, punt 3, van richtlijn 98/34 is, aangezien zij geen betrekking heeft op het product of zijn verpakking als dusdanig en evenmin een van de vereiste kenmerken van een product vaststelt.

24 Voorts behoort deze bepaling niet tot de categorie van de „regels betreffende diensten” van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, punt 5, van richtlijn 98/34, aangezien zij geen betrekking heeft op „diensten van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 1, punt 2, van deze richtlijn.

25 Om tot slot te bepalen of artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen onder artikel 1, punt 4, van richtlijn 98/34 valt of onder artikel 1, punt 11, daarvan, moet worden onderzocht of een dergelijke bepaling de samenstelling, de aard of de verhandeling van het betrokken product – in casu speelautomaten – op significante wijze kan beïnvloeden als „voorwaarde” voor het gebruik van het betrokken product, dan wel dat het gaat om een nationale maatregel die behoort tot de categorie van de in artikel 1, punt 11, van deze richtlijn bedoelde verbodsbepalingen.

26 In dat verband moet worden opgemerkt dat het verbod om roulettespelen, kaartspelen, dobbelspelen en automatenspelen buiten een casino te organiseren, is neergelegd in artikel 14, lid 1, van de wet op de kansspelen. Die bepaling is aan de Commissie meegedeeld als „technisch voorschrift”, omdat het Hof reeds heeft geoordeeld dat een nationale maatregel op grond waarvan bepaalde kansspelen uitsluitend in casino’s mogen worden georganiseerd, moet worden aangemerkt als een „technisch voorschrift” in de zin van artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 voor zover deze op significante wijze de aard of de verhandeling van de in deze context gebruikte producten kan beïnvloeden, en dat een verbod om bepaalde producten buiten casino’s te exploiteren, op significante wijze de verhandeling van die producten kan beïnvloeden, door de vermindering van de exploitatiekanalen ervan (zie in die zin arrest van 11 juni 2015, Berlington Hungary e.a., C-98/14, EU:C:2015:386, punten 98 en 99).

27 Artikel 6, lid 1, van die wet, dat bepaalt dat voor de organisatie van roulettespelen, kaartspelen, dobbelspelen en automatenspelen een vergunning voor de exploitatie van een casino is vereist, is daarentegen niet meegedeeld.

28 Het standpunt van de Commissie dat er een nauw verband bestaat tussen deze beide nationale bepalingen, waardoor geen abstractie kan worden gemaakt van artikel 14, lid 1, van de wet op de kansspelen ten aanzien van artikel 6, lid 1, van die wet, kan niet worden gevolgd. Zoals de advocaat-generaal in de punten 38 tot en met 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, hebben artikel 6, lid 1, en artikel 14, lid 1, van die wet immers een verschillende functie en werkingssfeer. Aan die vaststelling wordt niet afgedaan door de beschrijving in artikel 6, lid 1, van die wet, die de betrokken vergunning aanduidt als een vergunning „voor de exploitatie van een casino".

29 Artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen kan derhalve niet worden aangemerkt als een „andere eis" in de zin van artikel 1, punt 4, van richtlijn 98/34, aangezien de door die nationale bepaling vereiste vergunning voor de organisatie van kansspelen een voorwaarde is die wordt opgelegd voor de organisatie van dergelijke spelen, en dus verschilt van artikel 14, lid 1, van die wet, dat voorwaarden voor de betrokken producten vaststelt door de exploitatie ervan buiten casino's te verbieden.

30 Bovendien is het vaste rechtspraak dat nationale bepalingen die enkel voorwaarden bevatten voor de vestiging van ondernemingen of verrichting van diensten door ondernemingen, zoals bepalingen die de uitoefening van een beroepsactiviteit afhankelijk stellen van een voorafgaande vergunning, geen technische voorschriften in de zin van artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34 zijn (zie in die zin arrest van 4 februari 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat een bepaling als artikel 6, lid 1, van de wet op de kansspelen geen „technisch voorschrift" in de zin van richtlijn 98/34 is.

32 In die omstandigheden hoeft niet te worden onderzocht wat de gevolgen zijn wanneer de verplichting om een technisch voorschrift mee te delen niet wordt nagekomen.

33 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 1 van richtlijn 98/34 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale bepaling zoals die in het hoofdgeding geen „technisch voorschrift" in de zin van die richtlijn is, dat moet worden meegedeeld op grond van artikel 8, lid 1, van die richtlijn, waarbij niet-nakoming van die verplichting leidt tot niet-toepasselijkheid van een dergelijk voorschrift.

## Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 1 van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998, moet aldus worden uitgelegd dat een nationale bepaling zoals die in het hoofdgeding geen „technisch voorschrift" in de zin van die richtlijn is, dat moet worden meegedeeld op grond van artikel 8, lid 1, van die richtlijn, waarbij niet-nakoming van die verplichting leidt tot niet-toepasselijkheid van een dergelijk voorschrift.**

ondertekeningen