



Datum van inontvangstneming : 25/04/2025

Zaak C-194/25

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:

11 maart 2025

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

7 maart 2025

Appellante:

Leovegas Gaming plc

Verwerende partij:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In tegenwoordigheid van:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

De vennootschap Leovegas Gaming plc stelt bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) hoger beroep in tegen de uitspraak van de Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium; hierna: „TAR Latium”) die het beroep heeft verworpen dat deze heeft ingesteld tegen een besluit waarbij de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (communicatieautoriteit, hierna: „AGCOM”) haar een geldboete heeft opgelegd voor het in strijd met de toepasselijke Italiaanse wetgeving maken van reclame voor gokken op een televisiezender.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU. Uitlegging van de artikelen 1 en 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015, waarin een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij is vastgesteld, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 10 maart 2010] betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten [(richtlijn audiovisuele mediadiensten) (gecodificeerde versie)].

Ten eerste wordt aan het Hof gevraagd of een nationale regeling die niet specifiek betrekking heeft op het soort dienst dat wordt aangeboden, maar op de reclame daarvoor – in dit geval een verbod om met welke middelen dan ook, namelijk televisie-uitzendingen, reclame te maken voor kansspelen of weddenschappen met geldprijzen –, een technisch voorschrift vormt dat binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt en daarom onderworpen is aan de verplichting tot het doen van mededeling aan de Commissie die in artikel 5 ervan is vastgesteld. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt aan het Hof gevraagd of een particulier zich op de schending van deze mededelingsplicht kan beroepen en of de nationale rechter verplicht is de nationale bepaling die dit reclameverbod bevat, ongeldig te verklaren, ook al heeft dit verbod geen betrekking op een technisch aspect van de verrichte dienst, maar op de reclame voor deze dienst die om dwingende redenen van bescherming van de volksgezondheid en bestrijding van gokverslaving verboden is.

Ten tweede wordt aan het Hof gevraagd of het absolute verbod op reclame voor gokken in het nationale recht verenigbaar is met het Unierecht, en met name met het evenredigheidsbeginsel, de vrijheid van vestiging, de vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie, de beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling, non-discriminatie en de bescherming van het gewettigd vertrouwen die uit het Unierecht voortvloeien.

Prejudiciële vragen

1) Zijn de bepalingen van richtlijn (EU) 2015/15[3]5, en met name de artikelen 1 en 5 daarvan, ook van toepassing wanneer de dienst met de in artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn (EU) 2015/15[3]5 bedoelde kenmerken wordt verricht met behulp van een televisieomroepdienst als omschreven in artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13/EU, gelet op het bepaalde in artikel 1, lid 2, van richtlijn (EU) 2015/15[3]5?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn (EU) 2015/1535 aldus worden uitgelegd dat een regel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is binnen de werkingssfeer ervan valt, en moet in het bijzonder een reclameverbod zoals dat in het hoofdgeding wordt

toegepast, dat is neergelegd in een andere regeling dan die welke op de dienst zelf van toepassing is, worden geacht specifiek betrekking te hebben op de dienst voor zover het gaat om een algemene eis betreffende de uitoefening van dienstenactiviteiten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder b), en is daarom op een dergelijke regel de mededelingsplicht van artikel 5 van die richtlijn van toepassing?

3) Indien de eerste en de tweede vraag bevestigend worden beantwoord: kan het verzuim om mededeling te doen op grond van artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 door een particulier worden ingeroepen in een procedure als die in het hoofdgeding, en indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt vastgesteld dat er sprake is van een schending, houdt dit dan in dat de nationale rechter verplicht is de bepaling van nationaal recht ongeldig te verklaren, zelfs in een geval als in het hoofdgeding waarin de nationale regeling per definitie betrekking heeft op een aspect van de dienst dat geen extrinsiek karakter heeft noch daarin centraal staat en het niet toepassen ervan gevolgen heeft voor waarden en beginselen die door het Unierecht zelf worden beschermd, met name de bescherming van de consument en de bescherming van de gezondheid?

4) Moeten het Unierecht en met name artikel 6 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 4, lid 3, en artikel 5, lid 4, VEU, artikel 49 en artikel 56, lid 1, VWEU, en de beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling, non-discriminatie en bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus worden uitgelegd dat deze in de weg staan aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die elke vorm van directe of indirecte reclame voor kansspelen of weddenschappen met geldprijzen en gokken verbiedt, ongeacht de wijze waarop en de middelen waarmee deze worden georganiseerd, met inbegrip van sportieve, culturele of artistieke evenementen, televisie- of radioprogramma's, dag- en tijdschriften, publicaties in het algemeen, affiches, en informatica-, digitale en telematicakanalen, met inbegrip van sociale media?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”): artikelen 6, 35, 38, 52, lid 1

VEU: artikelen 4, leden 3, 4 en 5

VWEU: artikelen 4, lid 1, onder f), 6, onder a), 9, 12, 36, 49, 56, lid 1, 114, lid 3, 168, 169

Richtlijn (EU) 2015/1535: overwegingen 2, 3, 4, 5, 11, 12, 16; artikel 1, lid 1, onder a), b), c), d), e), f), en lid 2, onder b); artikel 5, lid 1; artikel 7.

Artikel 1, lid 2, onder b), van richtlijn (EU) 2015/1535 sluit met name televisieomroepdiensten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13/EU van de werkingssfeer van deze richtlijn uit.

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 4 februari 2016, *Sebat Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72), 20 december 2017, *Bent Falbert e.a.* (C-255/16, EU:C:2017:983), 12 september 2019, *VG Media* (C-299/17, EU:C:2019:716), 30 april 1996, *CIA Security International* (C-194/94[, EU:C:1996:172]), 8 september 2005, *Lidl Italia* (C-303/04, EU:C:2005:528), en 26 september 2000, *Unilever Italia* (C-443/98, EU:C:2000:496); conclusies van de advocaat-generaal Jacobs van 27 januari 2000 in zaak C-443/98[, EU:C:2000:496].

Arresten van het Hof van 22 januari 2015, *Stanley International Betting* (C-463/13, EU:C:2015:25), 28 februari 2018, *Sporting Odds* (C-463/13, EU:C:2018:130), en 11 juli 2019, *Agrienergy en Fusignano Due* (gevoegde zaken C-180/18, C-286/18 en C-287/18, EU:C:2019:605).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge 21 giugno 1986, n. 317, come modificata dal decreto legislativo n. 223/2017, in attuazione della direttiva (UE) 2015/1535 (wet nr. 317 van 21 juni 1986, zoals gewijzigd bij wetsbesluit nr. 223/2023 tot omzetting van richtlijn (EU) 2015/1535): artikel 1, waarin de definitie van een technisch voorschrift van artikel 1, lid 1, onder f), van die richtlijn is overgenomen. Artikel 5 bis, lid 1, dat bepaalt dat, onverminderd artikel 9-ter (waarin de tekst van artikel 7 van richtlijn (EU) 2015/1535 is overgenomen), van elk ontwerp voor een technisch voorschrift door de overheidsinstantie die bevoegd is tot het vaststellen ervan onmiddellijk mededeling wordt gedaan aan de Europese Commissie, tenzij het louter een volledige omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval het volstaat het ontwerp van de handeling waarbij het vaststellen van de norm wordt bepaald, vergezeld te doen gaan van louter informatie over de norm zelf.

Decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 87 (voorlopig wetsbesluit nr. 87 van 12 juli 2018; hierna: „d.l. 87/2018”): artikel 9. Dit artikel verbiedt, met het uitdrukkelijke doel de bescherming van de consument te versterken en gokverslaving doeltreffend te bestrijden, elke vorm van – zelfs indirecte – reclame voor kansspelen of weddenschappen met geldprijzen en gokken, ongeacht op welke wijze en met welke middelen die reclame dan ook wordt gemaakt, met inbegrip van televisie-uitzendingen, en legt in geval van schending van dat verbod aan onder meer de „eigenaar van het verspreidingsmedium of de website” een administratieve geldboete op ten bedrage van 20 % van de waarde van de sponsoring of de reclame en in elk geval niet lager dan 50,000 EUR. Dit artikel verleent AGCOM de bevoegdheid om deze sancties toe te passen.

Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (voorlopig wetsbesluit nr. 158 van 13 september 2012): artikel 7, lid 4, op grond waarvan een verbod geldt voor reclameboodschappen die betrekking hebben op kansspelen met geldprijzen tijdens radio- en televisie-uitzendingen, theater- en filmvoorstellingen en in dagbladen en tijdschriften die op minderjarigen zijn gericht. Deze bepaling verbiedt ook in het algemeen reclameboodschappen met betrekking tot kansspelen met geldprijzen in kranten, tijdschriften, publicaties, tijdens televisie- en radioprogramma's, film- en theatervoorstellingen, en op het internet, waarin slechts een van de volgende elementen aanwezig is: a) het aansporen tot of het verheerlijken van het gokken; b) aanwezigheid van minderjarigen; c) het ontbreken van waarschuwingen voor het risico op gokverslaving en het wijzen op de mogelijkheid om door de Agenzia delle dogane e dei monopoli (agentschap douane en monopolies; hierna: „ADM”) gepubliceerde berichten over winstkansen te raadplegen en de beschikbaarheid daarvan bij de inzamelpunten voor kansspelen.

Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (wet nr. 208 van 28 december 2015): artikel 1, lid 938, op grond waarvan reclame hoe dan ook verboden is, indien deze: a) overmatig of ongecontroleerd gokken aanmoedigt; b) ontkent dat gokken risico's met zich mee kan brengen; c) verzuimt de voorwaarden voor het gebruik van stimulansen of bonussen expliciet te maken; d) doet voorkomen of suggereert dat gokken een middel is om financiële of persoonlijke problemen op te lossen, of dat het een bron van inkomsten of levensonderhoud is die een alternatief is voor werken, in plaats van louter een vorm van amusement; e) doet voorkomen dat de ervaring, de bekwaamheid of de behendigheid van de speler de onvoorspelbaarheid van het winnen kan verminderen of wegnemen of systematisch winnen mogelijk zou maken; f) gericht is op of betrekking heeft op minderjarigen, ook al is dit indirect; g) gebruik maakt van tekens, tekeningen, personages en personen die rechtstreeks en hoofdzakelijk verband houden met minderjarigen; h) doet voorkomen dat gokken bijdraagt tot meer aanzien in de maatschappij en intermenselijk succes; i) afzien van gokken als iets negatiefs afschildert; l) ertoe leidt dat het gemak van gokken wordt verward met het gemak winnen; m) ongefundeerde beweringen bevat over de mogelijkheid van winnen; n) betrekking heeft op diensten inzake consumentenkrediet die voor het gokken kunnen worden gebruikt. Artikel 1, lid 939, verbiedt, met inachtneming van de beginselen van de Unie, het maken van reclame voor kansspelen met geldprijzen in algemene radio- en televisie-uitzendingen, dagelijks van 7.00 uur tot 22.00 uur, en het sponsoren van culturele, sportieve en onderzoeken evenementen.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Leovegas Gaming Plc is een in Malta gevestigde vennootschap die internationaal actief is in de sector van het gokken op afstand, sinds 2017 in Italië actief is op basis van een door de ADM verleende concessie, en inzameldiensten op afstand verricht voor kansspelen, weddenschappen en gokken, onder meer op de televisiezender 237 van het netwerk Sky.

- 2 Bij besluit van 17 oktober 2019 heeft de AGCOM aan Leovegas een geldboete van 50 000,00 EUR opgelegd vanwege het uitzenden van reclame voor bepaalde kansspelen die deze vennootschap aanbiedt in strijd met het verbod om elke vorm van – zelfs indirecte – reclame te maken voor kansspelen of weddenschappen met geldprijzen en voor gokken zoals dat is vastgesteld in artikel 9 van d.l. nr. 87/2018.
- 3 Leovega heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de TAR Latium die het beroep in zijn geheel heeft verworpen in een uitspraak waartegen de vennootschap hoger beroep heeft ingesteld bij de Consiglio di Stato, de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 Ten eerste stelt Leovegas dat haar activiteiten (waarnaar wordt verwezen in de reclamefilmpjes waarop het bestreden sanctiebesluit betrekking heeft) onder het begrip „diensten van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535 vallen. Meer bepaald vormt het reclameverbod van artikel 9 van d.l. 87/2018 een technisch voorschrift met betrekking tot deze diensten, waarvoor de in artikel 5, lid 1, van deze richtlijn neergelegde verplichting tot voorafgaande mededeling aan de Commissie geldt. Aangezien de Italiaanse Staat aan de Commissie geen mededeling heeft gedaan van het betrokken verbod, is de verwijzende rechter verplicht dit verbod buiten toepassing te laten en bijgevolg het bestreden besluit nietig te verklaren.
- 5 In de tweede plaats is Leovegas van mening dat de invoering van het betrokken reclameverbod een beperking vormt van zowel de vrijheid van vestiging als het vrij verrichten van diensten binnen de Unie, die respectievelijk in de artikelen 49 en 56 VWEU zijn geregeld, en vanuit dit oogpunt is dit verbod in strijd met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid in de zin van artikel 5, lid 4, VEU en met het beginsel van loyale samenwerking in de zin van artikel 4, lid 3, VEU. Bovendien is een dergelijk verbod in strijd met het non-discriminatiebeginsel, aangezien geen onderscheid wordt gemaakt tussen illegale marktdeelnemers en marktdeelnemers die een activiteit uitoefenen op basis van de vereiste concessies en vergunningen. Ten slotte betoogt Leovegas dat dit verbod in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen, aangezien de vennootschap sinds 2017 in Italië actief is op basis van de overname van een eerder door ADM verleende concessie waarin onder meer de verplichting is opgenomen om activiteiten te ontplooien ter bevordering van legaal en verantwoordelijk gokken, op basis waarvan deze verschillende investeringen heeft gedaan.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 6 In het licht van de rechtspraak van het Hof inzake regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij – en met name de arresten van 4 februari 2016, Sebat Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), 20 december 2017, Bent Falbert e.a.

(C-255/16, EU:C:2017:983), en 12 september 2019, VG Media (C-299/17:EU:C:2019:716) – is de verwijzende rechter van oordeel dat in beginsel onderscheid moet worden gemaakt tussen: a) de algemene dienst van inzameling op afstand voor door Leovegas aangeboden kansspelen, weddenschappen en gokspelen; b) deze dienst wanneer deze via een televisiezender wordt verricht; c) reclameactiviteiten in verband met deze diensten.

- 7 In de eerste plaats kunnen de wettelijke bepalingen betreffende de door Leovegas verrichte algemene dienst onder het begrip „regels inzake diensten van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 1, onder b), van richtlijn 2015/1535 vallen, voor zover deze dienst betrekking heeft op inzameling „op afstand” voor kansspelen, weddenschappen en gokken (vereiste als bedoeld in punt i), onder b), van dat artikel), „langs elektronische weg”, via internet, digitale, terrestrische en satelliettelevisie en door middel van vaste en mobiele telefonie (vereiste als bedoeld in punt ii), onder b), van dat artikel) „op individueel verzoek van een afnemer” van de dienst, namelijk de speler (vereiste als bedoeld in punt iii), onder b), van dat artikel). Bovendien is Leovegas houder van een regelmatige concessie die door de ADM is verleend als uitkomst van een procedure voor kansspelen op afstand.
- 8 In de tweede plaats behoudt deze dienst dezelfde kenmerken wanneer deze via een televisiezender wordt aangeboden, aangezien ook in dat geval inzameling voor het gokken plaatsvindt, met interactie van de gebruiker via het medium televisie en met de technische middelen die deze interactie mogelijk maken.
- 9 In de derde plaats is de aard van de reclame daarentegen verschillend, waarbij de door Leovegas aangeboden dienst slechts het voorwerp van het reclamefilmpje is en deze dienst niet als zodanig in aanmerking wordt genomen, zodat ook het betrokken reclameverbod betrekking heeft op reclame als zodanig en niet op het voorwerp ervan.
- 10 In die omstandigheden legt de verwijzende rechter het Hof vier prejudiciële vragen voor die ten eerste de uitlegging van richtlijn 2015/1535 betreffen, en ten tweede de uitlegging van bepaalde beginselen van Unierecht, waarop het antwoord noodzakelijk wordt geacht om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van het sanctiebesluit dat in het hoofdgeding aan de orde is.
- 11 **Met zijn eerste prejudiciële vraag** wenst de verwijzende rechter te vernemen of de inzameldiensten voor gokken op afstand die Leovegas via een televisieomroepdienst verricht (in dit geval kanaal 237 van het netwerk Sky) onder het begrip diensten van de informatiemaatschappij in de zin van richtlijn 2015/1535 vallen. Deze twijfel vloeit voort uit het feit dat artikel 1, lid 2, onder b), van richtlijn 2015/1535 „*televisieomroepdiensten als bedoeld in artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2010/13/EU (inzake audiovisuele mediadiensten)*” uitdrukkelijk van de werkingssfeer ervan uitsluit. Dezelfde uitsluiting was reeds opgenomen in artikel 1 van richtlijn 98/34/EG, dat vervolgens is overgenomen in

het overeenkomstige artikel van richtlijn (EU) 2015/1535 dat in de plaats daarvan is gekomen.

- 12 Hoewel richtlijn 2015/1535 in de arresten die hiervoor in punt 6 zijn genoemd van toepassing lijkt te zijn op nationale regels die ook betrekking hebben op activiteiten die met behulp van televisieprogramma's worden verricht, is de verwijzende rechter van oordeel dat het Hof de draagwijdte van de uitzondering van artikel 1, lid 2, onder b), van richtlijn 2015/1535, die op het eerste gezicht algemeen lijkt, nooit rechtstreeks heeft beoordeeld. Volgens de bewoordingen van de regel kan worden gesteld dat een dienst die weliswaar de kenmerken heeft van een dienst van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van deze richtlijn (zoals de door Leovegas aangeboden algemene dienst, zie punt 11 hiervoor), wanneer deze via een televisieomroepdienst wordt verricht niettemin moet worden uitgesloten van de toepassing van richtlijn 2015/1535, en dus van de verplichting om aan de Commissie mededeling te doen van de desbetreffende technische voorschriften bedoeld in artikel 5 ervan.
- 13 De verwijzende rechter merkt echter op dat niet zeker is dat daaraan deze uitlegging moet worden gegeven, aangezien kan worden tegengeworpen dat de redenen die zijn genoemd in de overwegingen 4 en 20 van richtlijn 98/48/EG, waarbij de betrokken uitzondering is ingevoerd, met name betrekking hebben op maatregelen van cultuurbeleid die via het medium televisie ten uitvoer worden gelegd, en dus niet lijken te kunnen rechtvaardigen dat richtlijn 2015/1535 niet van toepassing is op soorten diensten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn die betrekking hebben op kansspelen, weddenschappen en gokken. Bijgevolg verzoekt deze rechter door middel van de eerste prejudiciële vraag om verduidelijking van de uitlegging.
- 14 **Met zijn tweede prejudiciële vraag**, die is gesteld voor het geval dat het Hof de eerste vraag bevestigend beantwoordt, wenst de verwijzende rechter te vernemen of het begrip „technisch voorschrift” in artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2015/15[3]5 ook het verbod omvat om reclame te maken voor kansspelen of weddenschappen met geldprijzen en gokken dat door de AGCOM is toegepast in het sanctiebesluit dat voorwerp is van het hoofdgeding.
- 15 De verwijzende rechter is van oordeel dat dit verbod niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, aangezien het gaat om een regel die niet specifiek betrekking heeft op een aspect van de dienst van de informatiemaatschappij, maar enkel op de reclame voor de dienst zelf.
- 16 Meer bepaald valt het doel van dit verbod niet samen met dat van de technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij van richtlijn 2015/1535, te weten „*deze diensten uitdrukkelijk en gericht te reglementeren*” (artikel 1, lid 1, onder e), punt i), van de richtlijn) en evenmin is dit van invloed op de eigen activiteit van de aanbieder van de dienst (in dit geval inzameling voor het gokken) of op de vereisten voor de uitoefening ervan. Het reclameverbod voor de betrokken spelen heeft veeleer uitdrukkelijk tot doel de

consument en de volksgezondheid te beschermen, gelet op de „*grote omvang van het gokken in Italië, waardoor het risico toeneemt, vooral voor de meest kwetsbare personen, op een sociaaleconomische verslaving met echte pathologische gevolgen die het evenwicht in het gezins- en beroepsleven en de financiën in gevaar brengt, met name omdat in die situaties het risico op het aangaan van schulden en het gebruik maken van woekerleningen vaak toeneemt*”, zoals blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden voor artikel 9 van d.l. 87/2018.

- 17 Met andere woorden, het betrokken reclameverbod beperkt niet de mogelijkheid voor Leovegas om haar inzameldiensten voor het gokken aan te bieden, noch belet het andere marktdeelnemers zich voor het verrichten van dergelijke diensten in Italië te vestigen, maar aangezien dit is beperkt tot het maken van reclame voor deze dienst werkt het op een ander vlak dan dat van richtlijn (EU) 2015/1535.
- 18 Indien het Hof oordeelt dat het betrokken reclameverbod een technisch voorschrift in de zin van de richtlijn is, waardoor sprake is van een schending van de verplichting tot voorafgaande mededeling aan de Commissie en ongeldigheid van dat verbod, leidt dit volgens de verwijzende rechter dan ook tot het paradoxale gevolg dat situaties waarin het Unierecht zelf primaire bescherming biedt en aan de Unie de bevoegdheid is verleend om maatregelen te nemen ter ondersteuning, coördinatie en aanvulling van het optreden van de lidstaten, zoals op het gebied van de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid in de zin van artikel 6, onder a), VWEU en consumentenbescherming in de zin van artikel 4, lid 2, onder f), VWEU, deze bescherming ontberen. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat de Unie bij de bepaling en de uitvoering van haar optreden en beleid de bestrijding van sociale uitsluiting, de bescherming van de gezondheid en de consumentenbescherming bevordert, waarbij wordt uitgegaan van een hoog beschermingsniveau en rekening wordt gehouden met alle nieuwe ontwikkelingen die op wetenschappelijke gegevens zijn gebaseerd in de zin van de artikelen 9, 12, 36, 114, lid 3, 168 en 169 VWEU en de artikelen 35 en 38 van het Handvest.
- 19 Op basis van deze laatste overweging stelt de verwijzende rechter, voor het geval dat het Hof de tweede vraag bevestigend beantwoordt, **een derde prejudiciële vraag**, waarmee hij wenst te vernemen of een particulier een beroep kan doen op het verzuim om mededeling te doen in de zin van artikel 5 van richtlijn 2015/1535 en of de verwijzende rechter, indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord en wordt vastgesteld dat is verzuimd mededeling te doen, het betrokken reclameverbod buiten toepassing moet laten.
- 20 Deze verplichting tot het „*buiten toepassing laten*” is in beginsel door het Hof bevestigd, bijvoorbeeld in de arresten van 8 september 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, punt 24), en 30 april 1996, CIA Security International (C-194/94[, EU:C: 1996:172]), op grond dat in de betrokken richtlijn een procedure is vastgesteld voor de mededeling van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, teneinde het vrije verkeer van goederen door middel van een preventieve controle te beschermen, en

dat het nut van deze controle hierin bestaat dat onder deze richtlijn vallende technische voorschriften een belemmering kunnen vormen voor het vrije verkeer van goederen tussen lidstaten, welke belemmeringen enkel kunnen worden toegestaan indien zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende eisen verband houdend met een doelstelling van algemeen belang (zie punt 22 van het arrest Lidl Italia).

- 21 De verwijzende rechter acht het echter noodzakelijk dat het Hof verduidelijkt of het mechanisme dat van toepassing is wanneer is verzuimd mededeling te doen van technische voorschriften, nog steeds het mechanisme is van het „*buiten toepassing laten*” van het nationale recht. Indien het absolute verbod van reclame voor kansspelen, voor zover daarvan aan de Commissie geen mededeling is gedaan, buiten toepassing moet worden gelaten, is er immers geen materiële regel van Unierecht meer die in dat geval van toepassing is, maar enkel de ongeldigheid van dit verbod, met zeer nadelige gevolgen voor de bescherming van de volksgezondheid en de consumentenbescherming die met dit verbod worden nagestreefd.
- 22 In dat geval vraagt de verwijzende rechter zich af of het aan de nationale rechter staat om vast te stellen dat het nationale recht niet geldt wegens schending van een procedurele verplichting door de staat, dan wel of dit niet eerder aanleiding moet zijn voor een procedure wegens niet-nakoming door de Commissie jegens de Staat.
- 23 Voorts benadrukt de verwijzende rechter dat in dit geval het ongeldig verklaren een regel raakt die, ook al valt zij in abstracto onder de in richtlijn 2015/1535 bedoelde technische voorschriften, niet, zoals reeds is opgemerkt, betrekking heeft op de verrichte dienst als zodanig, maar op de reclame daarvoor die de uitoefening van de dienst of de vrijheid van vestiging niet rechtstreeks beïnvloedt. Bijgevolg is de ongeldigheid een te rigide consequentie die niet evenredig is aan de vereisten van de samenwerking tussen de Unie en de lidstaten, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van vestiging.
- 24 Ten slotte wenst de verwijzende rechter **met zijn vierde prejudiciële vraag**, die los van het antwoord op de vorige vragen is gesteld, van het Hof te vernemen of een absoluut verbod op reclame voor gokken, zoals het verbod dat in dit geval aan de orde is, verenigbaar is met het Unierecht, en met name artikel 6 van het Handvest, de artikelen 4, lid 3, en 5, lid 4, VEU, de artikelen 49 en 56, eerste lid, VWEU, alsook met het evenredigheidsbeginsel, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten binnen de Unie en de beginselen van rechtszekerheid, gelijke behandeling, non-discriminatie en bescherming van het gewettigd vertrouwen die uit het Unierecht voortvloeien.
- 25 De verwijzende rechter merkt op dat de rechtspraak van het Hof beperkingen van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten toestaat die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, zoals eisen van sociale aard of van misdaadpreventie, consumentenbescherming,

fraudebestrijding of beperking van de goklust, mits wordt voldaan aan de criteria van daadwerkelijke afronding, evenredigheid en doeltreffendheid, gelijkwaardigheid en non-discriminatie (zie op het gebied van gokken de arresten van het Hof van 22 januari 2015, *Stanley International Betting* (C-463/13, EU:C:2015:25), en 28 februari 2018, *Sporting Odds* (C-[3/17], EU:C:2018:130).

- 26 Volgens de verwijzende rechter lijkt het door de nationale wetgever vastgestelde absolute verbod op reclame voor gokken te worden gerechtvaardigd door objectieve redenen van algemeen belang en gaat het niet verder dan de doelstellingen die ermee worden nagestreefd, gelet op de aanzienlijke omvang van het gokken in Italië. Daarmee wordt vermeden dat door middel van reclame een activiteit wordt aangemoedigd die, hoewel rechtmatig, zeer schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid, het sociale leven en het familie- en gezinsleven en kan leiden tot een toename van strafbare feiten in verband met woekerleningen. Uit verschillende studies van de Istituto Superiore di Sanità italiano (Italiaanse nationale gezondheidsinstituut) is onder meer gebleken dat 18 miljoen Italianen gokken en dat ongeveer 80 procent van de spelers zegt gokreclames te hebben bekeken of ernaar te hebben geluisterd, van wie 19,3 procent zegt te zijn gaan gokken op basis van dergelijke reclame. Bijgevolg is de verwijzende rechter, zelfs bij gebreke van een uit het Unierecht voortvloeiend algemeen reclameverbod, van oordeel dat een maatregel als die welke in het Italiaanse recht is vastgesteld niet in strijd is met bovengenoemde beginselen van Unierecht (zie met name punten 22 en 29 hiervoor), zodat de vragen die door Leovegas zijn opgeworpen ongegrond zijn.
- 27 Bovendien moet worden uitgesloten dat een dergelijk verbod, door geen onderscheid te maken tussen illegale marktdeelnemers en marktdeelnemers die een activiteit uitoefenen op basis van de noodzakelijke concessies en vergunningen, het beginsel van gelijke behandeling schendt zoals Leovegas betoogt, aangezien legaal gokken volgens de verwijzende rechter ook de hiervoor bedoelde risico's kent.
- 28 Ten slotte is de verwijzende rechter van oordeel dat de argumenten van Leovegas ongegrond zijn die inhouden dat deze sinds 2017 in Italië actief is op basis van de overname van een eerder door ADM verleende concessie, waarin onder meer de verplichting is vastgesteld om activiteiten ter bevordering van legaal en verantwoord gokken te ontplooiën, waardoor het betrokken absolute reclameverbod dat later bij artikel 9 van d.l. nr. 87/2018 is ingevoerd haar gewettigd vertrouwen in het handhaven van de regels betreffende de huidige rechtsverhouding heeft geschonden en afbreuk heeft gedaan aan de investeringen die zij in het kader van het voorheen geldende rechtskader heeft gedaan. De verwijzende rechter is daarentegen van oordeel dat er geen sprake is van schending van het gewettigd vertrouwen en merkt op dat het Hof al heeft geoordeeld dat wettelijke maatregelen waarvan de regels van invloed zijn op de bestaande rechtsbetrekkingen toelaatbaar zijn, mits deze oplossing wordt ingegeven door het doel dat door de nieuwe regeling wordt nagestreefd en de redenen van algemeen belang worden gemotiveerd (zie met name het arrest van

11 juli 2019, Agrienergy en Fusignano Due (gevoegde zaken C-180/18, C-286/18 en C-287/18, EU:C:2019:605). Bovendien heeft de ADM in dit geval geen toezeggingen gedaan met betrekking tot het handhaven van de in de concessie vastgestelde regeling, aangezien het gaat om een wetswijziging waarbij een – door de hiervoor uiteengezette dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigde – dwingende regel is ingevoerd die niet onder de controle van ADM valt en hoe dan ook een ontwikkeling vormt van al bestaande reclameverboden, bijvoorbeeld op het gebied van roken of gokverslaving bij minderjarigen, die een oplettende marktdeelnemer zeker had kunnen voorzien.

- 29 In deze context en om de hiervoor samengevatte redenen schorst de verwijzende rechter de bij hem aanhangige procedure en legt hij de vier hiervoor uiteengezette vragen aan het Hof voor.