



Datum van  
inontvangstneming

:

08/12/2025

**Zaak C-638/25****Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

30 september 2025

**Verwijzende rechter:**

Fővárosi Törvényszék (rechter voor de stad Boedapest, Hongarije)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

23 september 2025

**Verzoekende partij:**

Líra Kiskereskedelmi Kft.

**Verwerende partij:**

Budapest Főváros Kormányhivatala (overheidsdienst voor de hoofdstad Boedapest, Hongarije)

---

**Fővárosi Törvényszék** (rechter voor de stad Boedapest, Hongarije)

[omissis]

**Verzoekende partij:** Líra Kiskereskedelmi Kft. ([omissis] Boedapest [omissis])**Verwerende partij:** Budapest Főváros Kormányhivatala (overheidsdienst voor de hoofdstad Boedapest, Hongarije) [omissis]**Voorwerp van het geding:** Bestuursrechtelijke procedure inzake consumentenbescherming [omissis]**Beslissing**

De verwijzende rechter schorst de behandeling van de zaak en legt het Hof van Justitie van de Europese Unie de volgende prejudiciële vragen voor:

1) Moet artikel 1 van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, aldus worden uitgelegd dat een bepaling van een lidstaat

op grond waarvan producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden), een „ontwerp voor een technisch voorschrift” in de zin van dat artikel vormt en onderworpen is aan de verplichting tot voorafgaande mededeling die krachtens artikel 5 van richtlijn 2015/1535 op de lidstaat rust?

2) Indien de in de eerste prejudiciële vraag beschreven bepaling onderworpen is aan de verplichting tot voorafgaande mededeling die krachtens artikel 5 van richtlijn 2015/1535 op de lidstaat rust, is de nationale rechter dan bevoegd om te onderzoeken of die mededeling heeft plaatsgevonden en, indien zij niet heeft plaatsgevonden, heeft dit dan tot gevolg dat de in die bepaling vervatte regel niet kan worden toegepast in procedures in Hongarije?

3) Moeten de artikelen 16 en 19 van richtlijn 2006/123/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt] en artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een bepaling van een lidstaat die voorschrijft dat producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden)?

4) Moeten de artikelen 1, 7, 11 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat een bepaling van een lidstaat die voorschrijft dat producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking [en] gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden)?

[*omissis*] [vragen van nationaal procesrecht]

## Motivering

### Feiten die aanleiding geven tot de verwijzingsbeslissing

- 1 Op 15 juni 2021 heeft het Hongaarse parlement zijn goedkeuring gehecht aan a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény (wet LXXIX van 2021 houdende strengere maatregelen tegen pedofiele delinquenten en tot wijziging van bepaalde wetten ter bescherming van minderjarigen; hierna: „wet LXXIX van 2021”), die bij de inwerkingtreding op 8 juli 2021 verschillende wetten heeft gewijzigd, waaronder a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény (wet XLVIII van 2008 betreffende de basisvoorwaarden en bepaalde beperkingen met betrekking tot economische activiteiten in verband met reclame; hierna: „wet XLVIII van 2008”). Bij artikel 3 van wet LXXIX van 2021

is artikel 8 van wet XLVIII van 2008 aangevuld met een lid (1a), dat luidt als volgt: „Het is verboden om minderjarigen onder de achttien jaar bloot te stellen aan reclame die seksualiteit op een vrije (onbeperkte) manier toont of die de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit promoot of uitbeeldt.”

- 2 Volgens de gedetailleerde toelichting van de wetgever bij artikel 3 van wet LXXIX van 2021 „heeft de staat de verplichting, af te leiden uit de Grondwet, om regels vast te stellen die een wettelijk en institutioneel kader vormen dat de noodzakelijke bescherming waarborgt van de fysieke, mentale en morele ontwikkeling van minderjarigen, alsook de verdediging en het behoud van de onveranderlijke identiteit van het kind vanaf de geboorte. Om aan deze verplichting te voldoen moet de wetgever bepalingen vaststellen die verder gaan dan de algemene regels van de Grondwet, en die concreet en praktisch toepasbaar zijn, zodat de bescherming van de genoemde waarden kan worden gewaarborgd. Met dat doel wijzigt deze wet [wet XLVIII van 2008] zodanig dat het verboden is om minderjarigen onder de achttien jaar bloot te stellen aan reclame die seksualiteit op een vrije (onbeperkte) manier toont of die de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit promoot of uitbeeldt.”
- 3 Regeringsdecreet 473/2021 van 6 augustus (hierna: „wijzigingsdecreet”), waarbij a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet [regeringsdecreet 210/2009 van 29 november betreffende de voorwaarden voor de uitoefening van handelsactiviteiten (hierna: „decreet 210/2009”)] wordt gewijzigd, heeft met ingang van 5 september 2021 wijzigingen in dat laatste decreet aangebracht. Overeenkomstig artikel 1 van het wijzigingsdecreet werd aan decreet 210/2009 een artikel 20/A toegevoegd met de volgende bewoordingen: „(1) Het is verboden om in etalages of in het openbaar producten ten toon te stellen die op minderjarigen zijn gericht en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten. (2) Producten die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, mogen niet worden verhandeld op een afstand van 200 meter of minder van de ingang van een onderwijsinstelling, een instelling voor de bescherming van minderjarigen of jongeren, of van een kerk of andere plaats van eredienst. (3) Producten die op minderjarigen zijn gericht en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, mogen alleen worden verhandeld in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten”.
- 4 Overeenkomstig artikel 2 van het wijzigingsdecreet, zal bij overtreding van artikel 20/A van decreet 210/2009 de consumentenbeschermingsautoriteit optreden overeenkomstig de bepalingen van a fogyasztóvédelemről szóló 1997.

évi CLV. törvény (wet CLV van 1997 inzake de verdediging van de consumenten).

- 5 Krachtens artikel 3 van het wijzigingsdecreet is aan artikel 28 van decreet 210/2009 ([definities] voor de toepassing van dit decreet) het volgende punt c) toegevoegd:
 

„c) minderjarig: minderjarige in de zin van artikel 2:10, lid 1, van [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Wet V van 2013, Burgerlijk Wetboek)]”.
- 6 Overeenkomstig artikel 5 zet het wijzigingsdecreet richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376, blz. 36; hierna: „dienstenrichtlijn”) om in Hongaars recht.
- 7 Volgens de toelichting bij het wijzigingsdecreet „is het op grond van de wijziging van [wet XLVIII van 2008], die op 8 juli 2021 in werking is getreden, verboden om minderjarigen onder de achttien jaar bloot te stellen aan reclame die seksualiteit op een vrije (onbepaalde) manier toont of die de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit promoot of uitbeeldt. Het is tevens noodzakelijk om vraagstukken op te lossen met betrekking tot de verkoop van publicaties die dergelijke inhoud bevatten, met name kinderboeken. Het begrip „minderjarige” wordt opgenomen in [decreet 210/2009], aangezien deze wijziging specifiek dient ter bescherming van minderjarigen. Overeenkomstig [decreet 210/2009] mogen producten die op minderjarigen zijn gericht of voor minderjarigen zijn bestemd en die op een vrije (onbepaalde) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, niet in etalages worden tentoongesteld en mogen ze uitsluitend gescheiden van andere producten worden verhandeld. Na de wijziging zal de consumentenbeschermingsautoriteit toezien op de naleving van de bovenstaande bepalingen.”
- 8 De verwijzende rechter is officieel op de hoogte dat de Europese Commissie op 15 juli 2021 een inbreukprocedure tegen Hongarije heeft gestart met betrekking tot wet LXXIX van 2021, en dat zij op 19 december 2022 een procedure bij het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft aangespannen. Deze procedure is aanhangig onder zaaknummer C-769/22. Daarin verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, door wet LXXIX van 2021 vast te stellen, zijn verplichtingen krachtens het Unierecht niet is nagekomen, omdat Hongarije, onder meer door een verbod in te voeren op de toegang van minderjarigen tot reclame die de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit promoot of uitbeeldt, artikel 9, lid 1, onder c), punt ii), van richtlijn 2010/13/EU betreffende audiovisuele mediadiensten, artikel 3, lid 2, van richtlijn 2000/31/EG inzake elektronische handel, de artikelen 16 en 19 van richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op

de interne markt (de dienstenrichtlijn), artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de artikelen 1, 7, 11 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) heeft geschonden.

### **Geschil tussen partijen**

- 9 Op 8 mei 2023 bood verzoekster, die actief is in de detailhandel en distributie van boeken, in haar winkel aan het Apor Vilmos-plein 11 in Boedapest, postcode 1124 (hierna: „winkel”), de publicaties met de titels *Heartstopper* („Gek op jou”) en *Heartstopper* („Gek op jou”) delen 1 tot en met 4 (hierna: „betwiste publicaties”) te koop aan. Deze zijn van de Britse auteur Alice Oseman en worden in Hongarije uitgegeven door Könyvmolyképző Kiadó Kft. (hierna: „uitgeverij”). Volgens de presentatie van de betwiste publicaties op de website van de uitgeverij draait het verhaal om twee jongens die verliefd worden op elkaar. Deze publicaties worden aanbevolen voor lezers van veertien jaar en ouder.
- 10 Op 8 mei 2023 heeft verweerder een officiële inspectie uitgevoerd in de winkel. Volgens het inspectieverslag werden de betwiste publicaties verkocht in een afgescheiden gedeelte van de winkel, in de afdeling voor publicaties die als jeugdliteratuur zijn geïnclassificeerd, en waren ze niet in een gesloten verpakking verpakt. Naar aanleiding daarvan startte verweerder een administratieve procedure tegen verzoekster.
- 11 Bij besluit van 13 juli 2023 [omissis] (hierna: „betwist besluit”) heeft verweerder aan verzoekster een boete van 12 000 000 forint opgelegd wegens een overtreding van de consumentenbeschermingsregels. Verweerder beval verzoekster onder meer om de betwiste publicaties in een afgesloten verpakking te verkopen en gescheiden van andere producten aan te bieden. Uitgaande van de teksten op de voor- en achteromslagen van deze publicaties en de gebruikte afbeeldingen, stelde verweerder vast dat het ging om publicaties die homoseksualiteit afbeeldden. Hij merkte bovendien op dat de betwiste publicaties zich op minderjarigen richtten. Toch werden de betwiste publicaties niet apart van andere producten verkocht en niet in een gesloten verpakking aangeboden, wat een schending van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 door verzoekster vormde.
- 12 Verzoekster betwist dit besluit in de huidige bestuursrechtelijke procedure.
- 13 Onder verwijzing naar de inbreukprocedure en het door de Commissie bij het Hof van Justitie ingestelde beroep, vermeld in punt 8, betoogt verzoekster dat indien het Hof zou vaststellen dat wet LXXIX van 2021 en de wijziging van wet XLVIII van 2008 in strijd zijn met het Unierecht, ook artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 – dat op grond van wet XLVIII van 2008 is gewijzigd en ter uitvoering daarvan is vastgesteld – in de onderhavige procedure in strijd zou zijn met het Unierecht, aangezien het een in wezen identieke regeling bevat.

- 14 Op basis van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, stelt verzoekster dat de Hongaarse wetgever het ontwerp van de regels inzake verpakking en verkoop, neergelegd in artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, niet aan de Commissie heeft meegedeeld. Volgens de rechtspraak van het Hof heeft dit tot gevolg dat artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 niet kan worden toegepast in procedures in Hongarije. Volgens verzoekster bevat de Hongaarse versie van richtlijn 2015/1535 twee onjuistheden: ten eerste zijn de bepalingen die in werkelijkheid betrekking hebben op technische voorschriften (*technical regulations*, of *technikai jellegű*) vertaald als *műszaki szabályok* (voorschriften met een grotere technische inhoud); ten tweede wordt in artikel 1, lid 1, onder d), van richtlijn 2015/1535 de uitdrukking *egyéb követelmények* (*andere eisen*) gebruikt, terwijl in het bepaalde onder f) van hetzelfde lid, waarin het begrip technisch voorschrift wordt gedefinieerd, de uitdrukking *más követelmények* wordt gebruikt, een andere term. Bijgevolg blijkt uit de Hongaarse versie niet duidelijk dat elke vereiste van technologische of technische aard in ruime zin moet worden beschouwd als een technisch voorschrift in de zin van richtlijn 2015/1535. Verzoekster merkt bovendien op dat er in de Hongaarse wetgevingspraktijk ook regels over verpakking en etikettering bestaan die deel uitmaken van de voorschriften inzake voedselinformatie, en waarbij wordt verwezen naar de kennisgevingsprocedure overeenkomstig richtlijn 2015/1535 [decreet 36/2014 van het Ministerie van Landbouw van 17 december, artikelen 12 en 13].
- 15 Verzoekster betoogt voorts dat artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, voor zover het betrekking heeft op de door haar verrichte diensten, in strijd is met de artikelen 16 en 19 van de dienstenrichtlijn, alsook met artikel 56 VWEU. De verplichting om de betrokken boeken en publicaties in een gesloten verpakking en afzonderlijk van andere producten te verkopen beperkt de toegang tot deze boeken en publicaties. Verzoekster merkt op dat er geen aanwijzing is dat de regering vooraf een verslag heeft ingediend overeenkomstig artikel 39, lid 5, van de dienstenrichtlijn. Artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 moet voldoen aan de in het Unierecht geldende vereisten van non-discriminatie, het bestaan van een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. Daarbij vormt de enkele vermelding dat deze bepaling uitvoering geeft aan wet LXXIX van 2021 met betrekking tot publicaties – met name kinderboeken – geen toereikende rechtvaardiging. De vrije dienstverrichting die door artikel 56 VWEU wordt gewaarborgd, omvat ook de vrijheid van de gebruikers van diensten. De bepaling inzake gesloten verpakking en afzonderlijke verkoop vormt een vereiste dat het recht van gebruikers om van de dienst gebruik te maken beperkt, en is derhalve verboden krachtens artikel 19 van de dienstenrichtlijn.
- 16 Verzoekster stelt dat artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 het recht van zowel heteroseksuele als homoseksuele personen schendt, aangezien het hun toegang beperkt tot boeken en publicaties die homoseksualiteit afbeelden of promoten. Het tast bovendien de fundamentele menselijke waardigheid van homoseksuele

personen aan, hetgeen niet kan worden gerechtvaardigd op basis van de Grondwet. Met deze bepaling maken de wetgever en de autoriteit een ongerechtvaardigde inmenging in het privéleven en het familie- en gezinsleven van personen. De bepaling beperkt zonder voldoende rechtvaardiging de vrijheid van meningsuiting, schendt het verbod op discriminatie en discrimineert tussen heteroseksuele en homoseksuele minderjarigen. Het preventieve en afschrikkende effect van deze zaak is merkbaar in Hongarije: boeken die vallen onder artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 zijn vrijwel verdwenen uit de boekhandels van Libri. Volgens verzoekster schendt artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 dan ook de artikelen 1, 7, 11 en 21 van het Handvest en de artikelen 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

- 17 De verwijzende rechter stelde in zijn vonnis van 8 februari 2024 [*omissis*] (hierna: „vonnis van de verwijzende rechter”) dat de zinssnede in artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 „mogen alleen worden verhandeld in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten”, aangezien er geen komma [equivalent van het voegwoord „en” in het Hongaars] staat tussen de zinsdelen „mogen alleen worden verhandeld in een gesloten verpakking” en „gescheiden van andere producten” – volgens de regels van de Hongaarse taal en spelling betekent dat producten die zich richten op minderjarigen en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking mogen worden verkocht wanneer ze gescheiden zijn van andere producten, dat wil zeggen apart van die andere producten. De verwijzende rechter leidt daaruit af dat verweerder ten onrechte had vastgesteld dat verzoekster artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 had geschonden, aangezien verzoekster de betwiste publicaties niet afzonderlijk had verkocht, waardoor er geen verplichting bestond om deze in een gesloten verpakking aan te bieden. Bijgevolg heeft de verwijzende rechter het betwiste besluit van verweerder nietig verklaard.
- 18 Naar aanleiding van een cassatieberoep dat door verweerder tegen het vonnis van de verwijzende rechter was ingesteld, heeft de Kúria (hoogste rechterlijke instantie, Hongarije) bij arrest [*omissis*] van 17 oktober 2024 dat vonnis vernietigd en de rechtbank van eerste aanleg opgedragen een nieuwe procedure in te leiden en een nieuwe beslissing te geven. Met betrekking tot de uitlegging van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 heeft de Kúria verklaard dat „naar het oordeel van de Kúria deze normatieve tekst, zoals zelfs uit een loutere lezing blijkt, betekent dat de genoemde producten van andere producten moeten worden gescheiden en dat zij ook dan alleen in een gesloten verpakking in de handel mogen worden gebracht”.

### **Toepasselijk Unierecht:**

- 19 Richtlijn 2015/1535, artikelen 1 en 5.
- 20 Artikel 56 VWEU.

- 21 Dienstenrichtlijn, artikelen 16 en 19.
- 22 Handvest, artikelen 1, 7, 11 en 21.

### **Toepasselijk nationaal recht**

- 23 Artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, van kracht op het moment dat het betwiste besluit werd genomen (13 juli 2023):

„Producten die op minderjarigen zijn gericht en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, mogen alleen worden verhandeld in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten.”

- 24 Artikelen 1 tot en met 5 van het wijzigingsdecreet, van kracht op 5 september 2021:

„1. Aan [decreet 210/2009] wordt het volgende artikel 20/A toegevoegd met de volgende bewoordingen:

„20/A (1) Het is verboden om in etalages of in het openbaar producten ten toon te stellen die op minderjarigen zijn gericht en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten.

(2) Producten die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, mogen niet worden verhandeld op een afstand van 200 meter of minder van de ingang van een onderwijsinstelling, een instelling voor de bescherming van minderjarigen of jongeren, of van een kerk of andere plaats van eredienst.

(3) Producten die op minderjarigen zijn gericht en die op een vrije (onbeperkte) manier de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of seksualiteit tonen, of die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, mogen alleen worden verhandeld in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten”.

2. Artikel 26, lid 1, onder a), van [decreet 210/2009] wordt vervangen door de volgende bepaling:

(Optreden van de consumentenbeschermingsautoriteit)

„a) in geval van overtreding van de bepalingen van de artikelen 18, lid 1, onder a) tot en met f), h) en i), leden 2 en 3, 19, 20, 20/A en 23, [treedt die autoriteit op]

overeenkomstig de bepalingen van a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény [(wet CLV van 1997 inzake de verdediging van de consumenten)].’

3. Aan artikel 28 van [decreet 210/2009] wordt een punt c) toegevoegd, dat als volgt luidt:

([definities] voor de toepassing van dit decreet):

„c) minderjarig: minderjarige in de zin van artikel 2:10, lid 1, van [a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Wet V van 2013, Burgerlijk Wetboek)].’

4. Dit decreet treedt in werking dertig dagen na de bekendmaking ervan.

5. Dit decreet zet de [dienstenrichtlijn] om in Hongaars recht”.

25 Artikel 2:10, lid 1, van a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [(Wet V van 2013, Burgerlijk Wetboek)] [minderjarigheid]:

„Minderjarig is degene die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Door het huwelijk wordt de minderjarige meerderjarig.”

26 [omissis] [niet relevant voor het geding]

#### **Motivering van de prejudiciële verwijzing:**

27 De verwijzende rechter, als bevoegde administratieve rechter voor het toezicht op de wettigheid van het betwiste besluit, moet als preliminaire vraag onderzoeken of artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 van toepassing is en in overeenstemming is met het Unierecht. Om uitspraak te kunnen doen over de vordering van verzoekster, moet eerst worden vastgesteld of artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 in overeenstemming is met het Unierecht, omdat de verwijzende rechter, indien deze bepaling in strijd is met dat recht, verplicht is de nationale regelgeving die in strijd is met het Unierecht buiten toepassing te laten.

28 **Eerste en tweede prejudiciële vraag – toepasselijkheid van richtlijn 2015/1535**

29 Met zijn eerste en tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, namelijk artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 – op grond waarvan producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking [en] gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden) – een „ontwerp voor een technisch voorschrift” is in de zin van artikel 1, lid 1, onder g), van richtlijn 2015/1535 en bijgevolg een maatregel van een lidstaat waarop richtlijn 2015/1535 van toepassing is en die derhalve onderworpen is aan de verplichting tot voorafgaande mededeling krachtens artikel 5 van die richtlijn. Een uitlegging van het Unierecht is noodzakelijk om vast te stellen of de in

artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 vastgestelde eis betreffende het in de handel brengen „in een gesloten verpakking” van boeken en publicaties met een bepaalde inhoud, een „technische specificatie” is in de zin van artikel 1, lid 1, onder c), van richtlijn 2015/1535, of een „technisch voorschrift” in de zin van artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2015/1535, en of de eis dat zij „gescheiden van andere producten” in de handel worden gebracht, een „andere eis” vormt in de zin van artikel 1, lid 1, onder d), van richtlijn 2015/1535. Met betrekking tot het voorgaande verzoekt de verwijzende rechter om op basis van de uitlegging van het Unierecht ook te verduidelijken of de nationale rechter kan onderzoeken of de lidstaat heeft voldaan aan de verplichting tot voorafgaande mededeling van ontwerpen voor een technisch voorschrift, opgelegd bij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535, en of de niet-nakoming van die verplichting tot gevolg heeft dat de desbetreffende technische regeling niet kan worden ingeroepen in procedures in Hongarije tegen particulieren, zoals verzoekster.

**30 Derde prejudiciële vraag – schending van de artikelen 16 en 19 van de dienstenrichtlijn en van artikel 56 VWEU**

31 Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het hoofdgeding betwiste nationale regeling, namelijk artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, op grond waarvan producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking [en] gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden), in strijd is met de artikelen 16 en 19 van de dienstenrichtlijn en artikel 56 VWEU.

32 Artikel 56 VWEU en de dienstenrichtlijn verbieden beperkingen op zowel de verrichting als de afname van grensoverschrijdende diensten. Volgens de verwijzende rechter valt de bepaling van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 onder het toepassingsgebied van artikel 56 VWEU en de dienstenrichtlijn, aangezien deze bepaling betrekking heeft op de detailhandel en de verkoop van boeken door verzoekster, hetgeen een dienst is in de zin van artikel 56 VWEU en de dienstenrichtlijn. Artikel 5 van het wijzigingsdecreet – het decreet waarmee artikel 20/A, dat de betwiste bepaling bevat, in decreet 210/2009 werd ingevoegd – bepaalt dat het wijzigingsdecreet de dienstenrichtlijn omzet in Hongaars recht. De vrije dienstverrichting omvat, naast de vrijheid van vestiging in andere lidstaten voor dienstverleners, ook de vrijheid om grensoverschrijdend diensten te verlenen in andere lidstaten en de vrijheid om diensten te gebruiken, dat wil zeggen het recht van de gebruikers (consumenten) om zonder belemmeringen toegang te hebben tot een bepaalde dienst overal in de Europese Unie. De eisen inzake de verkoop in een gesloten verpakking en afzonderlijk van andere producten beperken evenzeer de toegang tot boeken en publicaties waarop deze vrijheid slaat, producten die via het detailhandelskanaal voor boeken worden verkocht. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie moet elke uitzondering op het vrij verrichten van diensten gerechtvaardigd zijn om redenen van algemeen belang en evenredig zijn, en mag zij geen afbreuk doen aan de door het Handvest gewaarborgde rechten. Artikel 16, lid 1, van de

dienstenrichtlijn bepaalt dat de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit slechts afhankelijk mag worden gesteld van eisen die in overeenstemming zijn met het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit of burgerschap (non-discriminatie), het beginsel van rechtvaardiging uit hoofde van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu (noodzakelijkheid), alsmede de geschiktheid om het nagestreefde doel te bereiken, en niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken (evenredigheid). Volgens de verwijzende rechter moet de bepaling van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 aan deze vereisten voldoen, dat wil zeggen dat zij niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig moet zijn. In dit verband verwees de wetgever in de toelichting bij het wijzigingsdecreet naar de – op 8 juli 2021 in werking getreden – wijziging van wet XLVIII van 2008 en naar de noodzaak om kwesties op te lossen die verband houden met de verkoop van publicaties – met name kinderboeken – die seksualiteit vrijelijk tonen of die de afwijking van de eigen geslachtsidentiteit overeenkomstig de geboorte, geslachtsverandering of homoseksualiteit promoten of uitbeelden. Daarnaast werd in de toelichting bij wet LXXIX van 2021 verwezen naar de bescherming van minderjarigen.

- 33 De vrije dienstverrichting, zoals gewaarborgd door artikel 56 VWEU, omvat ook de vrijheid om gebruik te maken van diensten, welke ook wordt bevestigd door het verbod neergelegd in artikel 19 van de dienstenrichtlijn. Artikel 19 van de dienstenrichtlijn verbiedt in de regel eisen die het gebruik van diensten van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter beperken en kan bijgevolg worden toegepast op elke maatregel die het gebruik ervan moeilijker of duurder maakt. In de onderhavige zaak zijn de gebruikers van de dienst de potentiële lezers – in hun hoedanigheid van consumenten – die de betrokken waren, boeken en andere publicaties in de boekhandels vinden. Consumenten bekijken doorgaans de boeken die in boekhandels worden aangeboden – aangetrokken door de titel, de omslag of andere kenmerken – bladeren ze door, lezen erin en beslissen vervolgens of zij het betreffende boek kopen en daarmee gebruikmaken van de dienst van de boekhandelaar. De bepalingen inzake de verkoop in een gesloten verpakking en afzonderlijk van andere producten, neergelegd in artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, beperken evenwel het recht van de consument om die keuzevrijheid uit te oefenen – op basis van wat hij ziet op de omslag van het boek en na het doorbladeren of lezen – voor boeken waarin hooguit homoseksualiteit aan bod komt, ongeacht de auteur, de uitgever die ze publiceert of de handelaar die ze verkoopt. Door een gesloten verpakking en een afzonderlijke verkoop van andere producten te eisen, legt artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 dus een vereiste op die het gebruik door consumenten van de door boekhandels aangeboden dienst beperkt.
- 34 Gezien het bovenstaande is de verwijzende rechter van oordeel dat een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is om te beoordelen of artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 aanvaardbare en met de dienstenrichtlijn verenigbare eisen stelt en of de beperkingen die voortvloeien uit artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009

in strijd zijn met de artikelen 16 en 19 van de dienstenrichtlijn en artikel 56 VWEU.

**35 Vierde prejudiciële vraag – schending van de artikelen 1, 7, 11 en 21 van het Handvest**

36 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, te weten artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, op grond waarvan producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, alleen in een gesloten verpakking [en] gescheiden van andere producten in de handel mogen worden gebracht (te koop mogen worden aangeboden), inbreuk maakt op het recht op menselijke waardigheid, het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en de vrijheid van meningsuiting en van informatie, zoals neergelegd in respectievelijk de artikelen 1, 7 en 11 van het Handvest, en of een dergelijke regeling in strijd is met het in artikel 21 van het Handvest neergelegde discriminatieverbod.

37 Volgens de verwijzende rechter valt de regeling van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 binnen het toepassingsgebied van het Unierecht, van artikel 56 VWEU en van de dienstenrichtlijn en moet zij derhalve ook de grondrechten eerbiedigen die in het Handvest zijn erkend.

38 Artikel 1 van het Handvest bepaalt dat de menselijke waardigheid onschendbaar is en moet worden geëerbiedigd en beschermd. De formulering van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009, zoals toegepast in de onderhavige zaak, beperkt weliswaar voor zowel heteroseksuele als homoseksuele personen de toegang tot boeken en andere publicaties die gericht zijn op minderjarigen en waarin homoseksualiteit wordt afgebeeld of gepromoot, maar kan in de praktijk een nadelig en stigmatiserend effect hebben ten aanzien van homoseksuele personen zowel wat betreft hun algemene maatschappelijke aanvaarding als in de specifieke situatie waarin zij een boek willen aankopen. Artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 kan worden geïnterpreteerd als de wil van de wetgever om homoseksualiteit af te keuren en een waardenhiërarchie tussen homoseksuele en heteroseksuele personen tot stand te brengen. Bijgevolg kan de bepaling van artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 ook dienen om de sociale vooroordelen tegen homoseksuelen te versterken. Gelet op het voorgaande wenst de verwijzende rechter te vernemen of de betrokken bepaling afbreuk doet aan de menselijke waardigheid van homoseksuelen in de zin van het Handvest.

39 Overeenkomstig artikel 7 van het Handvest heeft eenieder recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 kan worden opgevat als een inmenging in het privé- en familieleven van particulieren, met name van jonge homoseksuelen, aangezien deze bepaling niet alleen de toegang beperkt tot boeken en andere publicaties voor minderjarigen waarin homoseksualiteit wordt afgebeeld, maar ook hun recht om op basis van hun seksuele geaardheid hun

privé- en familielevens in te richten, en van invloed kan zijn op de manier waarop zij hun identiteit beleven, op hun zelfrespect en op hun zelfvertrouwen. Om die reden acht de verwijzende rechter een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk om te bepalen of de betwiste bepaling inbreuk maakt op het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht.

- 40 Artikel 11 van het Handvest bepaalt dat eenieder recht heeft op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. De in artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 opgelegde verplichting om producten (boeken en andere publicaties) die gericht zijn op minderjarigen en waarin homoseksualiteit wordt uitgebeeld, in een gesloten verpakking in de handel te brengen, heeft ook gevolgen voor het recht en de mogelijkheid om meningen te uiten. De verkoop van het product in een gesloten verpakking en gescheiden van andere producten (boeken en andere publicaties) beperkt de mogelijkheid dat een bepaald boek of een andere publicatie de consument bereikt, het recht van de auteur van het boek om de daarin vervatte ideeën en meningen te communiceren en het recht van de consument om kennis te nemen van die ideeën en meningen.
- 41 Op grond van het discriminatieverbod in artikel 21 van het Handvest is discriminatie op grond van seksuele geaardheid verboden. Artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 beperkt de toegang tot producten die gericht zijn op minderjarigen en die homoseksualiteit uitbeelden of promoten, door te bepalen dat deze alleen afzonderlijk van andere producten en in een gesloten verpakking mogen worden verkocht. De bepaling is dus van toepassing op de weergave van inhoud die het leven van homoseksuele personen toont, maar beperkt niet de weergave van inhoud die het leven van niet-homoseksuele personen toont. Boeken en publicaties die hetzelfde onderwerp behandelen als de betwiste publicaties, maar die betrekking hebben op heteroseksuele paren, kunnen zonder enige beperking op de markt worden gebracht. Derhalve moet artikel 21 van het Handvest worden uitgelegd om te beoordelen of de betwiste bepaling is gebaseerd op een onderscheid op grond van seksuele geaardheid (homoseksuele geaardheid) dat verboden is bij artikel 21 van het Handvest.
- 42 Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is om te bepalen of artikel 20/A, lid 3, van decreet 210/2009 in strijd is met de artikelen 1, 7, 11 en 21 van het Handvest.
- 43 *[omissis]*
- 44 *[omissis]* [vragen van nationaal procesrecht]