

Sag C-662/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

19. oktober 2022

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

10. oktober 2022

Sagsøger:

Airbnb Ireland UC

Sagsøgt:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Hovedsagens genstand

Søgsmål anlagt af selskabet Airbnb Ireland Unlimited Company med påstand om annullation af 1) beslutning nr. 200/21/CONS af 17. juni 2021, hvorved Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, herefter »AGCOM«) pålagde udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører, og af 2) tilknyttede retsakter, herunder AGCOM's beslutning nr. 666/08/CONS.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF og af artikel 16 i direktiv 2006/123/EF, artikel 3 i direktiv 2000/31/EF og forordning (EU) 2019/1150 med henblik på at fastslå, hvorvidt disse EU-retlige bestemmelser er til hinder for nationale bestemmelser, som pålægger udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner at registrere sig i et register, hvilket medfører yderligere økonomiske og administrative forpligtelser for disse udbydere, hvis manglende opfyldelse medfører sanktioner; fortolkning af artikel

3, stk. 4, litra b), i direktiv 2000/31/EF og direktiv (EU) 2015/1535 med henblik på at fastslå, hvorvidt medlemsstaterne er forpligtede til at give Kommissionen meddelelse om foranstaltninger, som pålægger disse udbydere den ovennævnte registreringspligt, og hvorvidt borgerne kan modsætte sig, at disse foranstaltninger, som ikke er blevet meddelt Kommissionen, anvendes over for vedkommende.

Præjudicielle spørgsmål

– »Er forordning (EU) 2019/1150 til hinder for en national bestemmelse, der med det formål at fremme retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester, herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger, pålægger udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner at registrere sig i et register, hvilket medfører indberetning af relevante oplysninger om deres organisation og betaling af et gebyr, ud over sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af denne pligt?«

– »Er medlemsstaterne i henhold til direktiv (EU) 2015/1535 forpligtede til at give Kommissionen meddelelse om foranstaltninger, som pålægger udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner at registrere sig i et register, hvilket medfører indberetning af relevante oplysninger om deres organisation og betaling af et gebyr, ud over sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af denne pligt, og kan en borger i bekræftende fald på grundlag af direktivet modsætte sig, at disse foranstaltninger, som ikke er blevet meddelt Kommissionen, anvendes over for vedkommende?«

– »Er artikel 3 i direktiv 2000/31/EF til hinder for, at nationale myndigheder vedtager bestemmelser, der med det formål at fremme retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester, herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger, pålægger operatører, som er etableret i et andet europæisk land, yderligere administrative og økonomiske byrder, såsom registrering i et register, hvilket medfører indberetning af relevante oplysninger om deres organisation og betaling af et gebyr, ud over sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af denne pligt?«

– »Er princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF og artikel 16 i direktiv 2006/123/EF til hinder for, at nationale myndigheder vedtager bestemmelser, der med det formål at fremme retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester, herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger, pålægger operatører, som er etableret i et andet europæisk land, yderligere administrative og økonomiske byrder, såsom registrering i et register, hvilket medfører indberetning af relevante oplysninger om deres organisation og betaling af et gebyr, ud over sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af denne pligt?«

– »Er medlemsstaterne i henhold til artikel 3, stk. 4, litra b), i direktiv 2000/31/EF forpligtede til at give Kommissionen meddelelse om foranstaltninger, som pålægger udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner at registrere sig i et register, hvilket medfører indberetning af relevante oplysninger om deres organisation og betaling af et gebyr, ud over sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af denne pligt, og kan en borger i bekræftende fald på grundlag af direktivet modsætte sig, at disse foranstaltninger, som ikke er blevet meddelt Kommissionen, anvendes over for vedkommende?«

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 56 TEUF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»Direktivet om elektronisk handel«), navnlig 22. betragtning samt artikel 2 og 3

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, navnlig artikel 16 og 19

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, navnlig artikel 1 og 5

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1150 af 20. juni 2019 om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for brugere af onlineformidlingstjenester, navnlig 46. og 47. betragtning samt artikel 15 og 16

Anført praksis fra Domstolen

Dom i sag C-194/94, sag C-215/01 og sag C-390/18

Anførte nationale forskrifter

Legge 31 luglio 1997, n. 249 »Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo« (lov nr. 249 af 31.7.1997, »Oprettelse af tilsynsmyndigheden for kommunikation og forskrifter vedrørende telekommunikations- og radio- og tv-systemer«), som ændret (i lyset af ikrafttrædelsen af forordning 2019/1150) ved legge 30 dicembre 2020, n. 178, »Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023« (lov nr. 178 af 30.12.2020, »Statens budget for finansåret 2021 og statens flerårige budget for treårsperioden 2021-2023«).

Hvad angår denne præjudicielle forelæggelse kan den relevante lovgivning sammenfattes således:

- Lovgivningen erklærer, at der sikres passende og effektiv håndhævelse af forordning 2019/1150 om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester, herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger.
- Udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner, der tilbyder deres tjenester i Italien, har pligt til at registrere sig i registeret over kommunikationsoperatører, selv hvis de ikke er etableret i Italien.
- I tilfælde af manglende overholdelse af foranstaltninger, som myndigheden vedtager i medfør af forordning 2019/1150, pålægges enhver berørt person en administrativ bøde på mindst 2% og højst 5% af personens omsætning i det sidste regnskabsår.
- Registrering i registeret over kommunikationsoperatører medfører pligten til at betale et årligt gebyr til dækning af driftsomkostningerne for AGCOM som regulerings- og tilsynsmyndighed.

Legge 23 dicembre 2005, n. 266, »Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato« (legge finanziaria 2006) (lov nr. 266 af 23.12.2005, »Bestemmelser vedrørende det årlige og flerårige statslige budget (finansloven for 2006)), navnlig artikel 1, stk. 66a, om det gebyr til dækning af AGCOM's driftsomkostninger, som opkræves fra de ovennævnte udbydere.

AGCOM's beslutning nr. 161/21/CONS af 12. maj 2021, »Ændringer i beslutning nr. 397/13/CONS af 25. juni 2013, »Økonomisk indberetning««. Denne beslutning nr. 161/21/CONS ændrede den tidligere beslutning nr. 397/13/CONS i den forstand, at pligten til at foretage en økonomisk indberetning nu også omfatter udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner.

AGCOM's beslutning nr. 200/21/CONS af 17. juni 2021, »Ændringer i beslutning nr. 666/08/CONS, »Regler om førelse af registeret over kommunikationsoperatører« i lyset af ikrafttrædelsen af lov nr. 178 af 30. december 2020, »Statens budget for finansåret 2021 og statens flerårige budget for treårsperioden 2021-2023««. Ved anvendelse af bestemmelserne i artikel 1, stk. 515, i lov nr. 178/2020 ændrede denne beslutning nr. 200/21/CONS den tidligere beslutning nr. 666/08/CONS i den forstand, at udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner nu også er omfattet af pligten til at registrere sig i registeret over kommunikationsoperatører. Denne pligt medfører bl.a. følgende yderligere forpligtelser:

- udfyldelse af flere formularer angående både den indberetningspligtige persons aktivitet og organisation (oplysninger om selskabskapital, navn på selskabsdeltagere, det administrerende organs sammensætning og mandatperiode). De indberettede oplysninger skal ajourføres årligt, og manglende opfyldelse af denne pligt medfører administrative sanktioner.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Airbnb Ireland Unlimited Company (herefter »sagsøgeren«) er et selskab med hjemsted i Irland, der tilbyder onlineformidlingstjenester inden for kortidsudlejning af fast ejendom.
- 2 Med sit søgsmål har sagsøgeren bl.a. nedlagt påstand om annullation af beslutning nr. 200/21/CONS af 17. juni 2021, hvorved AGCOM ved anvendelse af artikel 1, stk. 515, i lov nr. 178/2020 ændrede den tidligere beslutning nr. 666/08/CONS i den forstand, at udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner nu også er omfattet af pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører. Denne registrering medfører forpligtelser for disse udbydere til at indberette oplysninger og betale gebyr, og manglende opfyldelse af disse forpligtelser medfører sanktioner. Oplysningsforpligtelserne består i udfyldelse af flere formularer angående både den indberetningspligtige persons aktivitet og organisation, mens betalingsforpligtelserne består i betaling af et årligt gebyr til dækning af AGCOM's driftsomkostninger.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 3 Sagsøgeren har gjort gældende, at både den anfægtede beslutning og den nationale lovgivning, som finder anvendelse i den foreliggende situation, er i strid med forordning (EU) 2019/1150, direktiv (EU) 2015/1535 og direktiv 2000/31/EF samt princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 4 Den forelæggende ret nærer tvivl om, hvorvidt pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører, som påhviler udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner i henhold til lov nr. 249/1997 (som ændret ved lov nr. 178/2000) og AGCOM's beslutning nr. 668/08/CONS (som ændret ved beslutning nr. 200/21/CONS), er forenelig med artikel 15 og 16 i **forordning (EU) 2019/1150**. Denne pligt til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører medfører i det væsentlige en kontrol over disse udbyderes ejermæssige og administrative forhold. Denne kontrol svarer for det første ikke til den ifølge forordning 2019/1150 krævede kontrol af, at forpligtelserne i henhold til forordningen bliver iagttaget, og er for det andet i strid med det ved forordningen forfulgte formål om at sikre gennemsigtigheden og retfærdigheden i kontraktlige forhold med erhvervsbrugere.
- 5 Den forelæggende ret har desuden erindret om, at **direktiv 2015/1535** fastsætter en informationsprocedure med hensyn til forskrifter for informationsssamfundstjenester med henblik på at sikre større gennemsigtighed i de nationale initiativer og gøre Kommissionen i stand til at kontrollere disse, med det formål at sikre princippet om den frie bevægelighed for varer og

tjenesteydelser. Eftersom de af disse udbydere leverede tjenester henhører under informationssamfundstjenester, og da de bestemmelser om pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører, som omfatter disse udbydere, specifikt indfører et krav af generel karakter for at udøve aktivitet som udbyder af informationssamfundstjenester, burde disse bestemmelser være blevet meddelt Kommissionen. Efter den forelæggende rets opfattelse kan de omhandlede bestemmelser ikke anvendes over for borgerne i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen til at give Kommissionen meddelelse herom.

- 6 Den forelæggende ret nærer endvidere tvivl om, hvorvidt pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører er forenelig med artikel 3 i **direktiv 2000/31/EF** (»direktivet om elektronisk handel«), fordi denne pligt i lyset af det nævnte direktiv kan udgøre en ulovlig begrænsning i den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester. Denne pligt vedrører nemlig udøvelse af aktiviteten som udbyder af informationssamfundstjenester som omhandlet i dette direktiv; endvidere omfatter denne pligt også tjenesteudbydere, som er etableret i andre medlemsstater end Italien, og giver anledning til yderligere administrative byrder og betydelige økonomiske byrder for disse tjenesteudbydere. De omhandlede tjenester henhører desuden ikke under de undtagne kategorier i artikel 2 i direktiv 2000/31, og de opfylder heller ikke kravene i direktivets artikel 3 for, at medlemsstaten kan indføre begrænsninger; endvidere synes forpligtelserne til at indberette oplysninger om virksomhedens individuelle situation og til at betale gebyret at være uforholdsmæssige i forhold til formålet om at fremme retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester.
- 7 Den forelæggende ret nærer desuden tvivl om, hvorvidt pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører er forenelig med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 16 i **direktiv 2006/123/EF** (»tjenesteydelsesdirektivet«). Ifølge dette direktiv må medlemsstaterne ikke indskrænke den frie udveksling af tjenesteydelser, der udføres af en tjenesteudbyder, som er etableret i en anden medlemsstat, ved bl.a. at stille krav om, at tjenesteudbyderen skal indhente en tilladelse hos deres kompetente myndigheder. I den foreliggende situation kan pligten for virksomheder, som er etableret i en anden medlemsstat, til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører underminere den frie udveksling af tjenesteydelser, fordi den medfører finansielle og administrative omkostninger, der kan påvirke det indre marked og forsinke, vanskeliggøre eller fordyre udførelsen af ydelserne i værtsmedlemsstaten.
- 8 Den forelæggende ret har afslutningsvis erindret om, at pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører kan indskrænke den frie bevægelighed for informationssamfundstjenester, som leveres af en person, som er etableret i en anden medlemsstat. I denne forbindelse fastsætter artikel 3, stk. 4, litra b), andet led, i direktiv 2000/31, at hensigten om at træffe sådanne foranstaltninger skal meddeles Kommissionen og den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret. Ifølge den forelæggende ret kan den omhandlede foranstaltning ikke anvendes

over for borgerne i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelsen til at give Kommissionen meddelelse herom.

- 9 De ovenstående spørgsmål er utvivlsomt relevante, fordi såfremt pligten til at registrere sig i registret over kommunikationsoperatører er i direkte modstrid med EU-retten, skal den nationale lovgivning undlades anvendt, således at disse udbydere ikke er forpligtet til at opfylde den deri fastsatte forpligtelse.

ARBEJDSDOKUMENT