

Zaak C-662/22**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:**

19 oktober 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

10 oktober 2022

Verzoekende partij:

Airbnb Ireland UC

Verwerende partij:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld door de vennootschap Airbnb Ireland Unlimited Company tot nietigverklaring van: 1) besluit nr. 200/21/CONS van de Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (toezichhoudende autoriteit voor de communicatiesector, Italië; hierna: „AGCOM”) van 17 juni 2021, waarin is bepaald dat onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplicht zijn tot inschrijving in het register van aanbieders van communicatiediensten, en 2) de daarmee samenhangende handelingen, waaronder besluit nr. 666/08/CONS van de AGCOM.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Uitlegging van het beginsel van vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 56 VWEU en artikel 16 van richtlijn 2006/123/EG, van artikel 3 van richtlijn 2000/31/EG, en verordening (EU) 2019/1150, teneinde vast te stellen of die regelingen in de weg staan aan nationale bepalingen volgens welke

onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplicht zijn tot inschrijving in een register, welke inschrijving op haar beurt bijkomende geldelijke en administratieve verplichtingen alsmede sancties met zich brengt voor die dienstverrichters; uitlegging van artikel 3, lid 4, onder b), van richtlijn 2000/31/EG en richtlijn (EU) 2015/1535, teneinde vast te stellen of de lidstaten de Commissie in kennis dienen te stellen van de maatregelen waarbij de voornoemde verplichting tot inschrijving aan die dienstverrichters is opgelegd, en of particulieren zich ertegen kunnen verzetten dat deze niet aan de Commissie meegedeelde maatregelen op hen worden toegepast.

Prejudiciële vragen

„[1]) Staat verordening (EU) 2019/1150 in de weg aan een nationale bepaling die, ter bevordering van de billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten, onder meer door het vaststellen van richtsnoeren, het bevorderen van gedragscodes en het verzamelen van relevante informatie, onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplicht tot inschrijving in een register, waarbij relevante gegevens over de eigen organisatie moeten worden verstrekt en een financiële bijdrage moet worden betaald, en daarnaast sancties worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nagekomen?

[2]) Zijn de lidstaten op grond van richtlijn (EU) 2015/1535 verplicht om de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplichten tot inschrijving in een register, waarbij relevante gegevens over de eigen organisatie moeten worden verstrekt en een financiële bijdrage moet worden betaald, en daarnaast sancties worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nagekomen? Zo ja, laat de richtlijn toe dat een particulier zich ertegen verzet dat de niet aan de Commissie meegedeelde maatregelen op hem worden toegepast?

[3]) Staat artikel 3 van richtlijn 2000/31/EG eraan in de weg dat nationale autoriteiten bepalingen vaststellen die, ter bevordering van de billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten, onder meer door het vaststellen van richtsnoeren, het bevorderen van gedragscodes en het verzamelen van relevante informatie, voor in een ander Europees land gevestigde exploitanten voorzien in bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard, zoals de inschrijving in een register, waarbij relevante gegevens over de eigen organisatie moeten worden verstrekt en een financiële bijdrage moet worden betaald, en daarnaast sancties worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nagekomen?

[4]) Staan het beginsel van vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 56 VWEU en artikel 16 van richtlijn 2006/123/EG eraan in de weg dat nationale autoriteiten bepalingen vaststellen die, ter bevordering van de billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten, onder

meer door het vaststellen van richtsnoeren, het bevorderen van gedragscodes en het verzamelen van relevante informatie, voor in een ander Europees land gevestigde exploitanten voorziet in bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard, zoals de inschrijving in een register, waarbij relevante gegevens over de eigen organisatie moeten worden verstrekt en een financiële bijdrage moet worden betaald, en daarnaast sancties worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nagekomen?

[5]) Zijn de lidstaten op grond van artikel 3, lid 4, onder b), van richtlijn 2000/31/EG verplicht om de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplichten tot inschrijving in een register, waarbij relevante gegevens over de eigen organisatie moeten worden verstrekt en een financiële bijdrage moet worden betaald, en daarnaast sancties worden opgelegd indien die verplichting niet wordt nagekomen? Zo ja, laat de richtlijn toe dat een particulier zich ertegen verzet dat de niet aan de Commissie meegedeelde maatregelen op hem worden toegepast?"

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 56 VWEU;

Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”), inzonderheid overweging 22, alsmede de artikelen 2 en 3;

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, met name de artikelen 16 en 19;

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, met name de artikelen 1 en 5;

Verordening (EU) 2019/1150 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten, met name de overwegingen 46 en 47, en de artikelen 15 en 16.

Aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Arresten C-194/94, C-215/01 en C-390/18.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (wet nr. 249 tot oprichting van de toezichhoudende autoriteit voor de communicatiesector en houdende voorschriften voor telecommunicatie- en omroepsystemen) van 31 juli 1997, zoals gewijzigd (naar aanleiding van de inwerkingtreding van verordening 2019/1150) bij legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (wet nr. 178 betreffende de overheidsbegroting voor het begrotingsjaar 2021 en de meerjarenbegroting voor de periode 2021- 2023) van 30 december 2020.

De daaruit voortvloeiende regeling die voor deze prejudiciële verwijzing relevant is, is als volgt:

- deze regeling bepaalt dat de adequate en doeltreffende toepassing van verordening 2019/1150 ter bevordering van billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten wordt verzekerd door onder andere richtsnoeren vast te stellen, het opstellen van gedragscodes aan te moedigen en relevante informatie te verzamelen;
- de onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines die in Italië diensten aanbieden zijn, ook indien zij niet aldaar zijn gevestigd, verplicht zich in te schrijven in het register van aanbieders van communicatiediensten (registro degli operatori di comunicazione; hierna: „ROC”);
- in geval van niet-naleving van de maatregelen die de autoriteit op grond van verordening 2019/1150 heeft vastgesteld, wordt aan elke betrokkene een geldboete opgelegd van ten minste 2 % en ten hoogste 5 % van de omzet die deze in het laatste boekjaar heeft behaald;
- de inschrijving in het ROC brengt de verplichting met zich om een jaarlijkse bijdrage te betalen ter dekking van de kosten die de AGCOM maakt bij de uitoefening van haar functies in haar hoedanigheid van regelgevende en toezichhoudende autoriteit.

Legge n. 266 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [wet nr.266 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (begrotingswet 2006)] van 23 december 2005, met name artikel 1, lid 66 bis, inzake de bijdrage voor de uitoefening van de functies van de AGCOM die de voornoemde aanbieders verplicht zijn te betalen.

Besluit nr. 161/21/CONS van de AGCOM van 12 mei 2021 houdende wijzigingen van besluit nr. 397/13/CONS – Stelsystemverklaring omtrent economische gegevens, van 25 juni 2013. Bij dit besluit nr. 161/21/CONS is het eerdere besluit nr. 397/13/CONS aldus gewijzigd dat ook onlinetussenhandelsdienstverleners en

aanbieders van onlinezoekmachines verplicht zijn om de systeemverklaring omtrent economische gegevens in te dienen.

Besluit nr. 200/21/CONS van de AGCOM van 17 juni 2021 houdende wijzigingen van besluit nr. 666/08/CONS inzake de voorschriften voor het bijhouden van het register van aanbieders van communicatiediensten, dat is vastgesteld naar aanleiding van de inwerkingtreding van wet nr. 178 van 30 december 2020 betreffende de overheidsbegroting voor het begrotingsjaar 2021 en de meerjarenbegroting voor de periode 2021- 2023. Bij dit besluit nr. 200/21/CONS is overeenkomstig artikel 1, lid 515, van wet nr. 178/2020 het eerdere besluit nr. 666/08/CONS aldus gewijzigd dat onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplicht zijn tot inschrijving in het ROC. In het bijzonder zijn aan deze verplichting de volgende andere verplichtingen verbonden:

- het invullen van meerdere formulieren betreffende zowel de verrichte activiteit als de organisatie van de tot inschrijving verplichte persoon (informatie over het maatschappelijk kapitaal, de namen van de aandeelhouders, de samenstelling en de looptijd van het bestuursorgaan). De meegedeelde informatie moet elk jaar worden geactualiseerd, en in geval van niet-naleving worden administratieve boetes opgelegd.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster, Airbnb Ireland Unlimited Company, een in Ierland gevestigde vennootschap (hierna: „verzoekster”), biedt onlinetussenhandelsdiensten aan in de sector van kortetermijnverhuur van onroerende goederen.
- 2 Met haar beroep vordert verzoekster met name nietigverklaring van besluit nr. 200/21/CONS van 17 juni 2021, waarbij de AGCOM overeenkomstig artikel 1, lid 515, van wet nr. 178/2020 het eerdere besluit nr. 666/08/CONS aldus heeft gewijzigd dat onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines verplicht zijn tot inschrijving in het ROC. Die inschrijving brengt op haar beurt verplichtingen tot informatieverstrekking en betaling van bijdragen met zich voor die aanbieders, aan wie sancties worden opgelegd indien deze verplichtingen niet worden nagekomen. Die informatieverplichtingen bestaan in het invullen van meerdere formulieren betreffende zowel de verrichte activiteit als de organisatie van de tot inschrijving verplichte persoon, terwijl de betalingsverplichtingen bestaan in het betalen van een jaarlijkse bijdrage ter dekking van de kosten voor de uitoefening van de functies van de AGCOM.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 3 Verzoekster stelt dat zowel het litigieuze besluit als de in casu toepasselijke nationale regeling in strijd is met verordening 2019/1150, de richtlijnen 2015/1535 en 2000/31, en het beginsel van het vrij verrichten van diensten.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 4 De verwijzende rechter vraagt zich af of de verplichting tot inschrijving in het ROC, die op grond van wet nr. 249/1997 (zoals gewijzigd bij wet nr. 178/2000) en besluit nr. 668/08/CONS van de AGCOM (zoals gewijzigd bij besluit nr. 200/21/CONS) aan onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines is opgelegd, verenigbaar is met de artikelen 15 en 16 van **verordening 2019/1150**. Die verplichting tot inschrijving in het ROC houdt in wezen in dat de administratieve structuur en de eigendomsstructuur van de voornoemde aanbieders worden gecontroleerd. Deze controle komt niet overeen met de door verordening 2019/1150 vereiste verificatie of de in de verordening vastgestelde verplichtingen zijn nagekomen, en is voorts in strijd met het doel van die verordening, te weten de billijkheid en transparantie van de contractuele betrekkingen met zakelijke gebruikers te verzekeren.
- 5 Voorts herinnert de verwijzende rechter eraan dat **richtlijn 2015/1535** voorziet in een informatieprocedure op het gebied van regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij teneinde voor een zo groot mogelijke doorzichtigheid van de nationale initiatieven te zorgen en controle daarvan door de Commissie mogelijk te maken, ter bescherming van het beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten. Aangezien de door de voornoemde aanbieders verrichte diensten vallen onder diensten van de informatiemaatschappij, en voorts bij de bepalingen betreffende de verplichting tot inschrijving in het ROC die op die aanbieders van toepassing zijn, een algemeen vereiste voor de uitoefening van diensten van de informatiemaatschappij werd ingevoerd, had de Commissie van die bepalingen in kennis moeten worden gesteld. De verwijzende rechter is van oordeel dat indien die verplichting tot kennisgeving aan de Commissie niet is nagekomen, de betrokken bepalingen niet van toepassing zijn op particulieren.
- 6 Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af of de verplichting tot inschrijving in het ROC in overeenstemming is met artikel 3 van **richtlijn 2000/31** („richtlijn inzake elektronische handel”), aangezien die verplichting in het licht van die richtlijn een onrechtmatige beperking van het vrije verkeer van diensten in de informatiemaatschappij kan vormen. Het gaat namelijk om een verplichting die betrekking heeft op de uitoefening van een activiteit bestaande in een dienst van de informatiemaatschappij als bedoeld in die richtlijn; voorts is zij ook van toepassing op aanbieders van diensten die zijn gevestigd in andere lidstaten dan Italië, en voor die aanbieders brengt zij een extra administratieve belasting en hoge kosten met zich mee. De betrokken diensten vallen verder niet onder de in artikel 2 van richtlijn 2000/31 bedoelde vrijgestelde categorieën, en voldoen evenmin aan de in artikel 3 van die richtlijn bedoelde voorwaarden waaraan lidstaten moeten voldoen om beperkingen te kunnen invoeren; de verplichtingen om informatie te verstrekken over de subjectieve situatie van de onderneming en een bijdrage te betalen lijken niet in verhouding te staan tot het doel, billijkheid en transparantie voor zakelijke gebruikers van onlinetussenhandelsdiensten te bevorderen.

- 7 Daarnaast vraagt de verwijzende rechter zich af of de verplichting tot inschrijving in het ROC in overeenstemming is met het beginsel van vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 16 van **richtlijn 2006/123** („dienstenrichtlijn”). Deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten geen beperkingen mogen stellen aan het vrij verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter, met name door de verplichting op te leggen om bij bevoegde instanties een vergunning te verkrijgen. In de onderhavige zaak kan de verplichting tot inschrijving in het ROC die aan in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen is opgelegd, afbreuk doen aan de vrijheid van dienstverrichting, aangezien zij financiële en administratieve lasten met zich brengt die de interne markt kunnen verstoren en het verrichten van de diensten in de lidstaat van ontvangst kunnen vertragen, bemoeilijken of duurder maken.
- 8 Tot slot herinnert de verwijzende rechter eraan dat de verplichting tot inschrijving in het ROC een beperking kan vormen voor het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die worden verricht door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter. In dit verband bepaalt artikel 3, lid 4, onder b), tweede streepje, van richtlijn 2000/31 dat de Commissie en de lidstaat waar de onderneming is gevestigd in kennis moeten worden gesteld van het voornemen om dergelijke maatregelen te nemen. Volgens de verwijzende rechter kan de betrokken maatregel niet worden toegepast op particulieren indien de verplichting tot kennisgeving aan de Commissie niet is nagekomen.
- 9 De voornoemde vragen zijn zonder meer relevant aangezien, indien wordt vastgesteld dat de verplichting tot inschrijving in het ROC in strijd is met het Unierecht, de betrokken nationale regeling buiten toepassing moet worden gelaten en de aanbieders niet verplicht zijn om de daarin vastgelegde verplichting na te komen.