

Rechtssache C-662/22

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

19. Oktober 2022

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

10. Oktober 2022

Klägerin:

Airbnb Irland UC

Beklagte:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage der Airbnb Ireland Unlimited Company auf Nichtigerklärung – erstens – des Beschlusses Nr. 200/21/CONS der Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Aufsichts- und Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen, im Folgenden: AGCOM) vom 17. Juni 2021, mit dem vorgesehen wurde, dass sich Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Anbieter von Online-Suchmaschinen in das Register der Anbieter von Kommunikationsdiensten eingetragen lassen müssen, und – zweitens – der damit zusammenhängenden Rechtsakte einschließlich des Beschlusses Nr. 666/08/CONS der AGCOM.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des in Art. 56 AEUV und Art. 16 der Richtlinie 2006/123/EG, Art. 3 der Richtlinie 2000/31/EG und der Verordnung (EU) 2019/1150 niedergelegten Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs, damit sich beurteilen lässt, ob diese Vorschriften nationalen Bestimmungen entgegenstehen, wonach Anbieter

von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen zu einer Eintragung in ein Register verpflichtet sind, die für diese Anbieter weitere finanzielle und administrative Pflichten, die mit Sanktionen bewehrt sind, nach sich zieht; Auslegung von Art. 3 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2000/31/EG und der Richtlinie (EU) 2015/1535, damit sich beurteilen lässt, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Kommission die Maßnahmen mitzuteilen, mit denen diesen Anbietern diese Eintragungspflicht auferlegt wird, und ob sich Privatpersonen dem widersetzen können, dass ihnen gegenüber solche Maßnahmen, die der Kommission nicht mitgeteilt worden sind, angewendet werden.

Vorlagefragen

- Steht die Verordnung (EU) 2019/1150 einer nationalen Vorschrift entgegen, die zur Förderung von Fairness und Transparenz zugunsten gewerblicher Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten u. a. durch Erlass von Leitlinien, Förderung von Verhaltenskodizes und Erhebung relevanter Informationen Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen dazu verpflichtet, sich in ein Register eintragen zu lassen, was dazu führt, dass sie relevante Informationen über die eigene Organisation zu übermitteln und einen finanziellen Beitrag zu entrichten haben und bei Nichteinhaltung Sanktionen ausgesetzt sind?
- Verlangt die Richtlinie (EU) 2015/1535 von den Mitgliedstaaten, der Kommission die Maßnahmen mitzuteilen, mit denen Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen dazu verpflichtet werden, sich in ein Register eintragen zu lassen, was dazu führt, dass sie relevante Informationen über die eigene Organisation zu übermitteln und einen finanziellen Beitrag zu entrichten haben und bei Nichteinhaltung Sanktionen ausgesetzt sind? Falls ja, kann sich eine Privatperson unter Berufung auf die Richtlinie dem widersetzen, dass ihr gegenüber Maßnahmen angewendet werden, die der Kommission nicht mitgeteilt wurden?
- Steht Art. 3 der Richtlinie 2000/31/EG dem entgegen, dass nationale Behörden Bestimmungen erlassen, die zur Förderung von Fairness und Transparenz zugunsten gewerblicher Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten u. a. durch Erlass von Leitlinien, Förderung von Verhaltenskodizes und Erhebung relevanter Informationen für in anderen europäischen Ländern niedergelassene Marktteilnehmer zusätzliche administrative und finanzielle Belastungen wie die Eintragung in ein Register vorsehen, was dazu führt, dass sie relevante Informationen über die eigene Organisation zu übermitteln und einen finanziellen Beitrag zu entrichten haben und bei Nichteinhaltung Sanktionen ausgesetzt sind?
- Steht der in Art. 56 AEUV und Art. 16 der Richtlinie 2006/123/EG niedergelegte Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs dem entgegen, dass nationale Behörden Bestimmungen erlassen, die zur Förderung von Fairness und Transparenz zugunsten gewerblicher Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten u. a. durch Erlass von Leitlinien, Förderung von Verhaltenskodizes und Erhebung

relevanter Informationen für in anderen europäischen Ländern niedergelassene Marktteilnehmer zusätzliche administrative und finanzielle Belastungen wie die Eintragung in ein Register vorsehen, was dazu führt, dass sie relevante Informationen über die eigene Organisation zu übermitteln und einen finanziellen Beitrag zu entrichten haben und bei Nichteinhaltung Sanktionen ausgesetzt sind?

– Verlangt Art. 3 Abs. 4 Buchst. b der Richtlinie 2000/31/EG von den Mitgliedstaaten, der Kommission Maßnahmen mitzuteilen, mit denen Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen dazu verpflichtet werden, sich in ein Register eintragen zu lassen, was dazu führt, dass sie relevante Informationen über die eigene Organisation zu übermitteln und einen finanziellen Beitrag zu entrichten haben und bei Nichteinhaltung Sanktionen ausgesetzt sind? Falls ja, kann sich eine Privatperson unter Berufung auf die Richtlinie dem widersetzen, dass ihr gegenüber Maßnahmen angewendet werden, die der Kommission nicht mitgeteilt wurden?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 56 AEUV

Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“), insbesondere der 22. Erwägungsgrund sowie die Art. 2 und 3

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, insbesondere die Art. 16 und 19

Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere die Art. 1 und 5

Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten, insbesondere die Erwägungsgründe 46 und 47 sowie die Art. 15 und 16

Angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs

Urteile in den Rechtssachen C-194/94, C-215/01 und C-390/18

Angeführte nationale Vorschriften

Legge n. 249 „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo“ (Gesetz Nr. 249 „Einrichtung der Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen und Vorschriften über Telekommunikations- sowie Rundfunk- und Fernsehsysteme“) vom 31. Juli 1997 in der (nach Inkrafttreten der Verordnung 2019/1150) durch die Legge n. 178 „Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023“ (Gesetz Nr. 178 „Haushaltsplan des Staates für das Haushaltsjahr 2021 und mehrjähriger Haushaltsplan für den Dreijahreszeitraum 2021-2023“) vom 30. Dezember 2020 geänderten Fassung

Daraus ergibt sich für die Zwecke dieses Vorabentscheidungsersuchens folgende Regelung:

- In diesen Rechtsvorschriften heißt es, dass für die angemessene und wirksame Durchsetzung der Verordnung 2019/1150 gesorgt wird, die Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten fördert, und zwar u. a. durch Erlass von Leitlinien, Förderung von Verhaltenskodizes und Erhebung relevanter Informationen;
- Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und von Online-Suchmaschinen, die in Italien Dienste anbieten, auch wenn sie nicht dort niedergelassen sind, sind verpflichtet, sich in das Register der Anbieter von Kommunikationsdiensten (im Folgenden: ROC) eintragen zu lassen;
- bei Nichteinhaltung der von der Behörde gemäß der Verordnung 2019/1150 erlassenen Maßnahmen wird gegen jeden Betroffenen eine Geldbuße in Höhe von mindestens 2 % und höchstens 5 % seines Umsatzes im letzten Geschäftsjahr verhängt;
- die Eintragung im ROC führt zu der Pflicht zur jährlichen Entrichtung eines Beitrags, mit dem die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben der AGCOM als Regulierungs- und Aufsichtsbehörde gedeckt werden sollen.

Legge n. 266 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato“ (Gesetz Nr. 266 über die Aufstellung des staatlichen Jahres- und Mehrjahreshaushalts) (Haushaltsgesetz 2006), insbesondere Art. 1 Abs. 66 bis, der den Beitrag für die Wahrnehmung der Aufgaben der AGCOM betrifft, den die oben genannten Anbieter zu zahlen haben.

Delibera dell’AGCOM n. 161/21/CONS del 12 maggio 2021, avente ad oggetto «Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 ‚Informativa Economica di Sistema‘» (Beschluss Nr. 161/21/CONS der AGCOM vom 12. Mai 2021 betreffend „Änderungen des Beschlusses Nr. 397/13/CONS vom 25. Juni 2013 ‚Erklärung über wirtschaftliche Daten für das System“). Mit diesem Beschluss Nr. 161/21/CONS wurde der vorherige Beschluss Nr. 397/13/CONS dahin geändert, dass auch Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und

Anbieter von Online-Suchmaschinen zur Übermittlung der Erklärung über wirtschaftliche Daten für das System (IES) verpflichtet sind.

Delibera dell'AGCOM n. 200/21/CONS del 17 giugno 2021, avente ad oggetto «Modifiche alla delibera n. 666/08/CONS recante “Regolamento per la tenuta del registro degli operatori di comunicazione” a seguito dell'entrata in vigore della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”» (Beschluss Nr. 200/21/CONS der AGCOM vom 17. Juni 2021 betreffend „Änderungen des Beschlusses Nr. 666/08/CONS betreffend ‚Verordnung zur Führung des Registers der Anbieter von Kommunikationsdiensten‘ nach Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 178 vom 30. Dezember 2020 betreffend ‚Haushaltsplan des Staates für das Haushaltsjahr 2021 und mehrjähriger Haushaltsplan für den Dreijahreszeitraum 2021-2023“). Der Beschluss Nr. 200/21/CONS änderte den vorherigen Beschluss Nr. 666/08/CONS in Anwendung der Bestimmungen von Art. 1 Abs. 515 des Gesetzes Nr. 178/2020, indem vorgesehen wurde, dass sich Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Anbieter von Online-Suchmaschinen im ROC eintragen lassen müssen. Mit dieser Pflicht sind insbesondere folgende weitere Pflichten verbunden:

– das Ausfüllen verschiedener Formulare, die sich sowohl auf die ausgeübte Tätigkeit als auch auf die Organisation des Verpflichteten beziehen (Angaben über das Gesellschaftskapital, Namen der Anteilhaber, Zusammensetzung des Verwaltungsorgans und Dauer seines Mandats). Die übermittelten Informationen müssen jährlich aktualisiert werden, und bei Verstößen werden Verwaltungssanktionen verhängt.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Klägerin, die Airbnb Ireland Unlimited Company (im Folgenden: Klägerin), eine Gesellschaft mit Sitz in Irland, bietet Online-Vermittlungsdienste im Bereich der kurzfristigen Vermietung von Immobilien an.
- 2 Mit ihrer Klage beantragt die Klägerin u. a. die Nichtigerklärung des Beschlusses Nr. 200/21/CONS vom 17. Juni 2021, mit dem die AGCOM gemäß Art. 1 Abs. 515 des Gesetzes Nr. 178/2020 den früheren Beschluss Nr. 666/08/CONS geändert hat, indem vorgesehen wird, dass Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten und Anbieter von Online-Suchmaschinen sich im ROC eintragen lassen müssen. Diese Eintragung zieht wiederum Informations- und Beitragsentrichtungspflichten für die Anbieter selbst nach sich, denen gegenüber im Fall der Nichterfüllung dieser Pflichten Sanktionen vorgesehen sind. Diese Informationspflichten bestehen im Ausfüllen verschiedener Formulare, die sich sowohl auf die ausgeübte Tätigkeit als auch auf die Organisation des Verpflichteten beziehen, während die Zahlungspflichten in der Entrichtung eines Jahresbeitrags bestehen, mit dem die Kosten der Wahrnehmung der Aufgaben der AGCOM gedeckt werden sollen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 3 Die Klägerin macht geltend, sowohl der angefochtene Beschluss als auch die auf den vorliegenden Fall anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften verstießen gegen die Verordnung (EU) 2019/1150, gegen die Richtlinien (EU) 2015/1535 und 2000/31/EG sowie gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 4 Das vorliegende Gericht bezweifelt, dass die den Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten und von Suchmaschinen durch das Gesetz Nr. 249/1997 (in der durch das Gesetz Nr. 178/2000 geänderten Fassung) und den Beschluss Nr. 668/08/CONS der AGCOM (in der durch den Beschluss Nr. 200/21/CONS geänderten Fassung) auferlegte Pflicht zur Eintragung im ROC mit den Art. 15 und 16 der **Verordnung (EU) 2019/1150** vereinbar ist. Die Pflicht zur Eintragung im ROC beinhaltet im Wesentlichen eine Kontrolle der Vermögenslage und der Verwaltungsstruktur dieser Anbieter. Eine solche Kontrolle entspricht zum einen nicht der in der Verordnung 2019/1150 geforderten Überprüfung der Einhaltung der in der Verordnung festgelegten Pflichten und läuft zum anderen dem mit der Verordnung selbst verfolgten Ziel zuwider, Transparenz und Fairness in den Vertragsbeziehungen mit gewerblichen Nutzern zu gewährleisten.
- 5 Das vorliegende Gericht erinnert sodann daran, dass die **Richtlinie 2015/1535** ein Informationsverfahren im Bereich der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft vorsieht, um bei nationalen Maßnahmen die größtmögliche Transparenz zu gewährleisten und der Kommission deren Kontrolle zu ermöglichen, damit der Grundsatz des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs gewahrt wird. Da zum einen die von den genannten Anbietern erbrachten Dienste zu den Diensten der Informationsgesellschaft gehören und zum anderen die für diese Anbieter geltenden Vorschriften über die Pflicht zur Eintragung im ROC ausdrücklich eine allgemeine Anforderung in Bezug auf die Ausübung von Diensten der Informationsgesellschaft einführen, hätten diese Vorschriften der Kommission mitgeteilt werden müssen. Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts wäre die fragliche Regelung bei einem Verstoß gegen diese Pflicht zur Unterrichtung der Kommission auf Privatpersonen nicht anwendbar.
- 6 Das vorliegende Gericht bezweifelt auch, dass die Pflicht zur Eintragung im ROC mit Art. 3 der **Richtlinie 2000/31/EG** (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) vereinbar ist, da diese Pflicht unter Berücksichtigung dieser Richtlinie eine unzulässige Einschränkung des freien Verkehrs von Diensten der Informationsgesellschaft darstellen kann. Denn es handelt sich um eine Pflicht, die die Ausübung der Tätigkeit eines Dienstes der Informationsgesellschaft im Sinne dieser Richtlinie betrifft; zudem gilt sie auch für in anderen Mitgliedstaaten als Italien niedergelassene Diensteanbieter und führt bei diesen Diensteanbietern zu einem erhöhten administrativen Aufwand und erheblichen finanziellen

Belastungen. Ferner gehören die fraglichen Dienstleistungen weder zu den in Art. 2 der Richtlinie 2000/31 vorgesehenen Ausnahmen noch erfüllen sie die in Art. 3 der Richtlinie genannten Voraussetzungen, die dem Mitgliedstaat Einschränkungen erlauben; überdies erscheinen die Pflichten zur Auskunft über die subjektive Lage des Unternehmens und zur Entrichtung des finanziellen Beitrags im Verhältnis zum Ziel der Förderung von Fairness und Transparenz zugunsten der gewerblichen Nutzer von Online-Vermittlungsdienstleistungen unverhältnismäßig.

- 7 Das vorliegende Gericht hat auch Zweifel an der Vereinbarkeit der Pflicht zur Eintragung im ROC mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs nach Art. 16 der **Richtlinie 2006/123/EG** (Dienstleistungsrichtlinie). Diese Richtlinie bestimmt, dass die Mitgliedstaaten die Dienstleistungsfreiheit eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringers nicht einschränken dürfen, insbesondere nicht dadurch, dass sie die Pflicht vorschreiben, bei ihren zuständigen Behörden eine Genehmigung einzuholen. Im vorliegenden Fall ist die Verpflichtung der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Unternehmen zur Eintragung im ROC geeignet, den freien Dienstleistungsverkehr zu beeinträchtigen, da sie wirtschaftliche und administrative Kosten verursacht, die den Binnenmarkt verzerren und die Erbringung von Dienstleistungen im Aufnahmemitgliedstaat verzögern, erschweren oder verteuern können.
- 8 Das vorliegende Gericht weist schließlich darauf hin, dass die Pflicht zur Eintragung im ROC den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft einschränken kann, die von einer in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Person erbracht werden. In diesem Zusammenhang sieht Art. 3 Abs. 4 Buchst. b zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 2000/31 vor, dass die Kommission und der Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, über die Absicht, solche Maßnahmen zu ergreifen, unterrichtet werden müssen. Das vorliegende Gericht ist der Ansicht, dass die fragliche Maßnahme im Falle eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Unterrichtung der Kommission nicht auf Privatpersonen angewandt werden könnte.
- 9 Die vorstehenden Fragen sind gewiss von Bedeutung, denn sollte sich herausstellen, dass zwischen der Pflicht zur Eintragung im ROC und dem Unionsrecht ein offener Widerspruch besteht, müssten die betreffenden nationalen Rechtsvorschriften unangewendet bleiben und wären die Anbieter nicht verpflichtet, die darin vorgesehene Pflicht einzuhalten.