

**Sprawa C-662/22****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

19 października 2022 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

10 października 2022 r.

**Strona skarżąca:**

Airbnb Ireland UC

**Strona przeciwna:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Wniesiona przez Airbnb Ireland Unlimited Company skarga o stwierdzenie nieważności: 1) decyzji Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urzędu regulacyjnego do spraw komunikacji, zwanego dalej „AGCOM”) nr 200/21/CONS z dnia 17 czerwca 2021 r., w której nałożono na dostawców usług pośrednictwa internetowego oraz dostawców wyszukiwarek internetowych obowiązek wpisu do rejestru operatorów łączności; oraz 2) aktów powiązanych z tą decyzją, w tym decyzji AGCOM nr 666/08/CONS.

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia ustanowionej w art. 56 TFUE zasady swobodnego świadczenia usług oraz art. 16 dyrektywy 2006/123/WE i art. 3 dyrektywy 2000/31/WE, a także rozporządzenia (UE) 2019/1150 w celu ustalenia, czy uregulowania te stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych

obowiązek wpisu do rejestru, który to wpis wiąże się z dalszymi nałożonymi na tych dostawców obowiązkami finansowymi i administracyjnymi obwarowanymi karami; wykładnia art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2000/31/WE oraz dyrektywy (UE) 2015/1535 w celu ustalenia, czy państwa członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji o środkach, z użyciem których wspomniany wyżej obowiązek wpisu jest nakładany na owych usługodawców, oraz czy podmioty prywatne mogą sprzeciwić się stosowaniu wobec nich takich środków nienotyfikowanych Komisji.

### **Pytania prejudycjalne**

- Czy rozporządzenie (UE) 2019/1150 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w celu propagowania sprawiedliwości i przejrzystości na rzecz użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji, nakłada na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych obowiązek wpisu do rejestru, wiążący się z przekazaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?

- Czy dyrektywa (UE) 2015/1535 zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych zostaje nałożony obowiązek wpisu do rejestru, wiążący się z przekazaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy dyrektywa ta pozwala podmiotowi prywatnemu sprzeciwić się stosowaniu wobec niego środków nienotyfikowanych Komisji?

- Czy art. 3 dyrektywy 2000/31/WE stoi na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które w celu propagowania sprawiedliwości i przejrzystości na rzecz użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji, przewidują w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim dodatkowe obciążenia o charakterze administracyjnym i finansowym, takie jak wpis do rejestru, wiążące się z przekazaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?

- Czy ustanowiona w art. 56 TFUE zasada swobodnego świadczenia usług i art. 16 dyrektywy 2006/123/WE stoją na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które w celu propagowania sprawiedliwości i przejrzystości na rzecz użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów

postępowania i gromadzenie istotnych informacji, przewidują w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim dodatkowe obowiązki o charakterze administracyjnym i finansowym, takie jak wpis do rejestru wiążący się z przekazaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?

- Czy art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2000/31/WE zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych zostaje nałożony obowiązek wpisu do rejestru, wiążący się z przekazaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy dyrektywa ta pozwala podmiotowi prywatnemu sprzeciwić się stosowaniu wobec niego środków nienotyfikowanych Komisji?

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Artykuł 56 TFUE;

Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), w szczególności motyw 22 oraz art. 2 i 3;

Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, w szczególności art. 16 i 19;

Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności art. 1 i 5;

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w szczególności motywy 46 i 47 oraz art. 15 i 16.

### **Przywołane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości**

Wyroki w sprawach: C-194/94; C-215/01 oraz C-390/18.

## Przywołane przepisy prawa krajowego

Legge 31 luglio 1997, n. 249 „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo” (ustawa nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r. ustanawiająca urząd regulacyjny do spraw komunikacji i normy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych), zmieniona (po wejściu w życie rozporządzenia 2019/1150) legge 30 dicembre 2020, n. 178, „Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023” (ustawą nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. o przewidywanym budżetowym państwa na rok budżetowy 2021 i budżecie wieloletnim na okres 2021–2023).

Dla celów niniejszego odesłania prejudycjalnego wynikające z tej ustawy przepisy są następujące:

- przepisy stanowią, że zapewnia się właściwe i skuteczne egzekwowanie rozporządzenia 2019/1150 w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji;
- dostawcy usług pośrednictwa internetowego i dostawcy wyszukiwarek internetowych, którzy oferują usługi we Włoszech, nawet jeśli nie mają tam siedziby, są zobowiązani do wpisania się do registro degli operatori di comunicazione (rejestr operatorów łączności, zwanego dalej „ROC”);
- w przypadku nieprzestrzegania środków przyjętych przez organ na podstawie rozporządzenia 2019/1150 nakłada się na każdy podmiot, którego to dotyczy, administracyjną karę pieniężną w wysokości nie mniejszej niż 2% i nie większej niż 5% obrotu osiągniętego przez ten podmiot w ostatnim roku podatkowym.
- wpis do ROC wiąże się z obowiązkiem wniesienia co roku wkładu przeznaczonego na pokrycie kosztów wykonywania zadań przez AGCOM jako organ regulacyjny i nadzorczy.

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge finanziaria 2006) [ustawa nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r. wprowadzająca przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności budżetowej na rok 2006)], w szczególności art. 1 ust. 66 bis dotyczący wkładu związanego z wykonywaniem zadań przez AGCOM, do którego wniesienia są zobowiązani wyżej wymienieni dostawcy.

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«” [decyzja AGCOM nr 161/21/CONS z dnia 12 maja 2021 r. w sprawie zmiany decyzji nr 397/13/CONS z dnia 25 czerwca 2013 r. dotyczącej informacji gospodarczej w zakresie systemów (zwanej dalej „IGS”)].

Wspomniana decyzja nr 161/21/CONS zmieniła wcześniejszą decyzję nr 397/13/CONS, stanowiąc, że dostawcy usług pośrednictwa internetowego i dostawcy wyszukiwarek internetowych są również zobowiązani do wysyłania informacji gospodarczej w zakresie systemów.

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«” (decyzja AGCOM nr 200/21/CONS z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie zmiany decyzji nr 666/08/CONS dotyczącej rozporządzenia w sprawie prowadzenia rejestru operatorów łączności w następstwie wejścia w życie ustawy nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. o prowizorium budżetowym państwa na rok budżetowy 2021 i budżecie wieloletnim na okres 2021–2023). Na podstawie art. 1 ust. 515 ustawy nr 178/2020 wspomniana decyzja nr 200/21/CONS zmieniła poprzednią decyzję nr 666/08/CONS, stanowiąc, że dostawcy usług pośrednictwa internetowego oraz dostawcy wyszukiwarek internetowych są zobowiązani do wpisania się do ROC. Z obowiązkiem tym wiążą się w szczególności następujące pozostałe obowiązki:

- wypełnienie szeregu formularzy dotyczących zarówno prowadzonej działalności, jak i organizacji podmiotu zobowiązanego (informacje dotyczące kapitału zakładowego, nazwisk wspólników, składu i czasu trwania kadencji organu zarządzającego). Przekazywane informacje muszą być corocznie aktualizowane, a w przypadku naruszenia stosuje się kary administracyjne.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Skarżąca Airbnb Ireland Unlimited Company, spółka z siedzibą w Irlandii (zwana dalej „skarżącą”), oferuje usługi pośrednictwa internetowego w sektorze krótkoterminowego najmu nieruchomości.
- 2 W swojej skardze skarżąca wnosi między innymi o stwierdzenie nieważności decyzji nr 200/21/CONS z dnia 17 czerwca 2021 r., w drodze której AGCOM zmienił na podstawie art. 1 ust. 515 ustawy nr 178/2020 wcześniejszą decyzję nr 666/08/CONS, i nałożył na dostawców usług pośrednictwa internetowego oraz dostawców wyszukiwarek internetowych obowiązek wpisu do ROC. Wpis ten z kolei wiąże się z obowiązkami informacyjnymi i w zakresie wniesienia wkładów finansowych ciążącymi na samych dostawcach, wobec których przewidziano kary w przypadku niewywiązywania się z tych obowiązków. Owe obowiązki informacyjne polegają na wypełnieniu szeregu formularzy dotyczących zarówno prowadzonej działalności, jak i organizacji podmiotu zobowiązanego, natomiast obowiązki płatnicze polegają na wniesieniu co roku wkładu przeznaczanego na pokrycie kosztów wykonywania zadań przez AGCOM.

### Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 3 Skarżąca utrzymuje, że zarówno zaskarżona decyzja, jak i przepisy krajowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie naruszają rozporządzenie (UE) 2019/1150, dyrektywy (UE) 2015/1535 i 2000/31/WE, a także zasadę swobodnego świadczenia usług.

### Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 4 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy obowiązek wpisu do ROC, który został nałożony na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych na podstawie ustawy nr 249/1997 (zmienionej ustawą nr 178/2000) i decyzji AGCOM nr 668/08/CONS (zmienionej decyzją nr 200/21/CONS), jest zgodny z art. 15 i 16 **rozporządzenia (UE) 2019/1150**. Ten obowiązek wpisu do ROC oznacza zasadniczo kontrolę nad strukturą własnościową i zarządczą wspomnianych wyżej dostawców. Taka kontrola z jednej strony nie odpowiada wymaganej w rozporządzeniu 2019/1150 weryfikacji wywiązywania się z obowiązków przewidzianych w tym rozporządzeniu, a z drugiej strony, jest sprzeczna z celem owego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie przejrzystości i sprawiedliwego charakteru stosunków umownych z użytkownikami biznesowymi.
- 5 Sąd odsyłający przypomina następnie, że **dyrektywa 2015/1535** ustanawia procedurę udzielania informacji w dziedzinie zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, aby zapewnić maksymalną przejrzystość inicjatyw krajowych i umożliwić Komisji ich kontrolę w celu ochrony zasady swobodnego przepływu towarów i usług. Ponieważ z jednej strony usługi świadczone przez wyżej wymienionych dostawców są objęte zakresem usług społeczeństwa informacyjnego, a z drugiej strony, uregulowania dotyczące obowiązku wpisu do ROC mające zastosowanie do tych dostawców, wprowadzają w szczególności ogólny wymóg dotyczący świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego, Komisja powinna była zostać powiadomiona o owych uregulowaniach. Zdaniem sądu odsyłającego w przypadku naruszenia tego obowiązku powiadomienia Komisji rozpatrywane uregulowania nie miałyby zastosowania do podmiotów prywatnych.
- 6 Sąd odsyłający ma również wątpliwości co do zgodności obowiązku wpisu do ROC z art. 3 **dyrektywy 2000/31/WE** (zwanej dalej „dyrektywą o handlu elektronicznym”) ze względu na to, że w świetle wspomnianej dyrektywy obowiązek ten może stanowić niezgodne z prawem ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego. Jest to bowiem obowiązek, który dotyczy prowadzenia działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu rzeczony dyrektywy; ponadto dotyczy on również usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż Włochy i powoduje zwiększenie obciążeń administracyjnych oraz znaczne obciążenia finansowe dla tych usługodawców. Co

więcej, rozpatrywane usługi nie są objęte zakresem kategorii zwolnionych przewidzianych w art. 2 dyrektywy 2000/31, ani nie spełniają przesłanek określonych w art. 3 tej dyrektywy, które pozwalają państwu członkowskiemu na wprowadzenie ograniczeń; ponadto obowiązki informacyjne dotyczące sytuacji podmiotowej przedsiębiorstwa i wniesienia wkładu finansowego okazują się nieproporcjonalne w stosunku do celu, jakim jest propagowanie sprawiedliwości i przejrzystości na rzecz użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego.

- 7 Sąd odsyłający ma również wątpliwości co do zgodności obowiązku wpisu do ROC z zasadą swobody świadczenia usług ustanowioną w art. 16 **dyrektywy 2006/123/WE** (zwanej dalej „dyrektywą usługową”). Dyrektywa ta stanowi, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, w szczególności poprzez nałożenie obowiązku uzyskania zezwolenia od właściwych organów. W niniejszej sprawie obowiązek wpisu do ROC nałożony na przedsiębiorstwa mające siedzibę w innym państwie członkowskim może naruszać swobodę świadczenia usług, ponieważ wiąże się z kosztami finansowymi i administracyjnymi, które mogą mieć wpływ na rynek wewnętrzny oraz opóźnić, skomplikować lub uczynić bardziej uciążliwym świadczenie usług w przyjmującym państwie członkowskim.
- 8 Wreszcie, sąd odsyłający przypomina, że obowiązek wpisu do ROC może ograniczać swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego świadczonych przez podmiot mający siedzibę w innym państwie członkowskim. W tym względzie art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31 stanowi, że o zamiarze podjęcia takich środków należy powiadomić Komisję i państwo członkowskie, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę. Zdaniem sądu odsyłającego w przypadku naruszenia obowiązku powiadomienia Komisji rozpatrywany środek nie mógłby być stosowany wobec podmiotów prywatnych.
- 9 Wspomniane wyżej kwestie są niewątpliwie istotne, ponieważ w przypadku stwierdzenia bezpośredniej sprzeczności między obowiązkiem wpisu do ROC a prawem Unii Europejskiej należałoby odstąpić od stosowania rozpatrywanych przepisów krajowych, a dostawcy nie byłiby zobowiązani do spełnienia przewidzianego w nich obowiązku.