

Zadeva C-662/22**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

19. oktober 2022

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

10. oktober 2022

Tožeča stranka:

Airbnb Ireland UC

Tožena stranka:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, s katero družba Airbnb Ireland Unlimited Company predlaga, prvič, razglasitev ničnosti sklepa Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [AGCOM] n. 200/21/CONS, del 17 giugno 2021 (sklep nadzornega organa za komunikacije (v nadaljevanju: AGCOM) št. 200/21/CONS z dne 17. junija 2021), s katero je ponudnikom spletnih posredniških storitev in ponudnikom spletnih iskalnikov naložena obveznost vpisa v register komunikacijskih operaterjev, in, drugič, razglasitev ničnosti povezanih aktov, vključno s sklepom AGCOM št. 666/08/CONS.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Razlaga načela svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU in člena 16 Direktive 2006/123/ES, člena 3 Direktive 2000/31/ES in Uredbe (EU) 2019/1150, da bi se ugotovilo, ali navedeni predpisi nasprotujejo nacionalnim določbam, ki ponudnikom spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov nalagajo obveznost vpisa v register, zaradi katerega imajo ti ponudniki dodatne denarne in

upravne obveznosti, za neizpolnjevanje katerih so zagrožene sankcije; razlaga člena 3(4)(b) Direktive 2000/31/ES in Direktive (EU) 2015/1535, da bi se ugotovilo, ali morajo države članice Komisijo uradno obvestiti o ukrepih, s katerimi se za navedene ponudnike določi obveznost vpisa v register, in ali lahko zasebni subjekti nasprotujejo temu, da bi se taki ukrepi, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena, uporabljali zanje.

Vprašanja za predhodno odločanje

– Ali Uredba (EU) 2019/1150 nasprotuje nacionalni določbi, ki ponudnikom spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov zaradi spodbujanja pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev, tudi s sprejemanjem smernic, spodbujanjem uporabe kodeksov ravnanja in zbiranjem ustreznih informacij, nalaga obveznost vpisa v register, kar zajema predložitev ustreznih informacij o organiziranosti teh ponudnikov in plačilo denarnega prispevka, poleg tega pa za neizpolnjevanje te obveznosti določa sankcije?

– Ali Direktiva (EU) 2015/1535 od držav članic zahteva, da Komisijo uradno obvestijo o ukrepih, ki ponudnikom spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov nalagajo obveznost vpisa v register, kar zajema predložitev ustreznih informacij o organiziranosti teh ponudnikov in plačilo denarnega prispevka, poleg tega pa za neizpolnjevanje te obveznosti določajo sankcije; in, če je tako, ali navedena direktiva zasebnemu subjektu omogoča, da nasprotuje temu, da bi se zanj uporabljali ukrepi, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena?

– Ali člen 3 Direktive 2000/31/ES nacionalnim organom preprečuje sprejetje določb, ki gospodarskim subjektom s sedežem v drugi evropski državi zaradi spodbujanja pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev, tudi s sprejemanjem smernic, spodbujanjem uporabe kodeksov ravnanja in zbiranjem ustreznih informacij, nalagajo dodatna upravna in denarna bremena, kot je vpis v register, ki zajema predložitev ustreznih informacij o organiziranosti teh subjektov in plačilo denarnega prispevka, poleg tega pa za neizpolnjevanje te obveznosti določajo sankcije?

– Ali načelo svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU in člena 16 Direktive 2006/123/ES nacionalnim organom preprečuje sprejetje določb, ki gospodarskim subjektom s sedežem v drugi evropski državi zaradi spodbujanja pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev, tudi s sprejemanjem smernic, spodbujanjem uporabe kodeksov ravnanja in zbiranjem ustreznih informacij, nalagajo dodatna upravna in denarna bremena, kot je vpis v register, ki zajema predložitev ustreznih informacij o organiziranosti teh subjektov in plačilo denarnega prispevka, poleg tega pa za neizpolnjevanje te obveznosti določajo sankcije?

– Ali člen 3(4)(b) Direktive 2000/31/ES od držav članic zahteva, da Komisijo uradno obvestijo o ukrepih, ki ponudnikom spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov nalaga obveznost vpisa v register, kar zajema predložitev

ustreznih informacij o organiziranosti teh ponudnikov in plačilo denarnega prispevka, poleg tega pa za neizpolnjevanje te obveznosti določajo sankcije, in, če je tako, ali navedena direktiva zasebnemu subjektu omogoča, da nasprotuje temu, da bi se zanj uporabljali ukrepi, o katerih Komisija ni bila uradno obveščena?

Navedene določbe prava Unije

Člen 56 PDEU

Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju), zlasti uvodna izjava 22 ter člena 2 in 3 te direktive

Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, zlasti člena 16 in 19 te direktive

Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe, zlasti člena 1 in 5 te direktive

Uredba (EU) 2019/1150 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o spodbujanju pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev, zlasti uvodni izjavi 46 in 47 ter člena 15 in 16 te uredbe

Navedena sodna praksa Sodišča

Sodbe v zadevah C-194/94, C-215/01 in C-390/18

Navedene določbe nacionalnega prava

Legge 31 luglio 1997, n. 249 „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo“ (zakon št. 249 z dne 31. julija 1997 o ustanovitvi nadzornega organa za komunikacije in standarde v zvezi s telekomunikacijskimi sistemi in radiotelevizijo), kakor je bil (zaradi začetka veljavnosti Uredbe 2019/1150) spremenjen z legge 30 dicembre 2020, n. 178, „Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023“ (zakon št. 178 z dne 30. decembra 2020 o državnem proračunu za proračunsko leto 2021 in večletnem proračunu za triletno obdobje 2021–2023).

Na podlagi navedenih zakonov je bila izoblikovana naslednja ureditev, upoštevna za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe:

– v zakonodaji je navedeno, da je treba zagotavljati ustrezno in učinkovito izvajanje Uredbe 2019/1150, ki spodbuja pravičnost in preglednost za poslovne

uporabnike spletnih posredniških storitev, tudi s sprejemanjem smernic, spodbujanjem uporabe kodeksov ravnanja in zbiranjem ustreznih informacij;

– ponudniki spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov, ki te storitve ponujajo v Italiji, tudi če v tej državi nimajo sedeža, se morajo vpisati v register operaterjev komunikacij (v nadaljevanju: ROK);

– zadevnemu subjektu se v primeru neizpolnjevanja ukrepov, ki jih je pristojni organ sprejel zaradi izvajanja Uredbe 2019/1150, naloži denarna upravna sankcija v višini najmanj 2 % in največ 5 % prometa, ki ga je ta subjekt ustvaril v preteklem poslovnem letu;

– vpis v ROK zajema tudi obveznost plačila letnega prispevka, namenjenega kritju stroškov, ki nastanejo AGCOM zaradi izvajanja nalog, ki jih ima kot regulativni in nadzorni organ

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato“ (legge finanziaria 2006) (zakon št. 266 z dne 23. decembra 2005 o določbah za oblikovanje letnega in večletnega proračuna države (finančni zakon iz leta 2007), zlasti člen 1(66a), ki se nanaša na prispevek, ki ga morajo navedeni ponudniki plačati za kritje stroškov, nastalih zaradi izvajanja nalog AGCOM

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‘“ (sklep AGCOM št. 161/21/CONS z dne 12. maja 2021 o spremembah in dopolnitvah sklepa št. 397/13/CONS z dne 25. junija 2013 o rednem ekonomskem poročilu). Z navedenim sklepom št. 161/21/CONS je bil spremenjen oziroma dopolnjen prejšnji sklep št. 397/13/CONS, in sicer tako, da se je obveznost predložitve rednega ekonomskega poročila razširil tudi na ponudnike spletnih posredniških storitev in ponudnike spletnih iskalnikov

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‘“ (sklep AGCOM št. 200/21/CONS z dne 17. junija 2021 o spremembah in dopolnitvah sklepa št. 666/08/CONS o pravilih za vodenje registra operaterjev komunikacij, ki so posledica začetka veljavnosti zakona št. 178 z dne 30. decembra 2020 o državnem proračunu za proračunsko leto 2021 in večletnem proračunu za triletno obdobje 2021–2023). Z navedenim sklepom št. 200/21/CONS je bil v skladu s členom 1(515) zakona št. 178/2020 spremenjen oziroma dopolnjen prejšnji sklep št. 666/08/CONS, in sicer tako, da je bila ponudnikom spletnih posredniških storitev in ponudnikom spletnih iskalnikov naložena obveznost vpisa v ROK. Ta obveznost zajema zlasti naslednje dodatne obveznosti:

– izpolnjevanje različnih obrazcev, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti in na organiziranost zavezancev (podatki o kapitalu, imenih družbenikov, sestavi in trajanju mandata upravnega organa). Predložene informacije je treba posodobljati vsako leto, v primeru neizpolnjevanja te obveznosti pa se izrečejo upravne sankcije.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeča stranka, družba Airbnb Ireland Unlimited Company, je družba s sedežem na Irskem (v nadaljevanju: tožeča stranka), ki ponuja spletne posredniške storitve na področju kratkoročnega oddajanja nepremičnin.
- 2 Tožeča stranka s tožbo predlaga zlasti razglasitev ničnosti Sklepa št. 200/21/CONS z dne 17. junija 2021, s katerim je AGCOM v skladu s členom 1(515) zakona št. 178/2020 spremenil oziroma dopolnil prejšnji Sklep št. 666/08/CONS, in sicer tako, da je ponudnikom spletnih posredniških storitev in ponudnikom spletnih iskalnikov naložil obveznost vpisa v ROK. S to obveznostjo vpisa se navedenim ponudnikom nalagajo tudi obveznosti predložitve informacij in plačila denarnih prispevkov, pri čemer so za neizpolnjevanje teh obveznosti predvidene sankcije. Navedene obveznosti predložitve informacij zajemajo izpolnjevanje različnih obrazcev, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti in organiziranost zavezancev, obveznosti plačila pa vključujejo plačilo letnega prispevka, namenjenega kritju stroškov, ki jih ima AGCOM zaradi izvajanja svojih nalog.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 3 Tožeča stranka trdi, da sta izpodbijani sklep in nacionalna zakonodaja, ki se uporablja v obravnavani zadevi, v nasprotju z Uredbo (EU) 2019/1150, direktivama (EU) 2015/1535 in 2000/31/ES ter načelom svobode opravljanja storitev.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 4 Predložitevno sodišče dvomi, da je obveznost vpisa v ROK, ki je bila ponudnikom spletnih posredniških storitev in spletnih iskalnikov naložena na podlagi zakona št. 249/1997 (kakor je bil spremenjen z zakonom št. 178/2000) in Sklepa AGCOM št. 668/08/CONS (kakor je bil spremenjen s sklepom št. 200/21/CONS), v skladu s členoma 15 in 16 **Uredbe (EU) 2019/1150**. Navedena obveznost vpisa v ROK v bistvu pomeni nadzor nad lastniškimi in upravnimi strukturami zadevnih ponudnikov. Tak nadzor na eni strani ne ustreza preverjanju spoštovanja zahtev iz Uredbe 2019/1150, ki ga določa ta uredba, na drugi strani pa je v nasprotju s

ciljem, ki se uresničuje z navedeno uredbo, to je zagotoviti preglednost in pravičnost pogodbenih razmerij s poslovnimi uporabniki.

- 5 Predložitveno sodišče poleg tega opozarja, da **Direktiva 2015/1535** določa postopek za zbiranje informacij na področju pravil, ki veljajo za storitve informacijske družbe, da bi se zagotovila čim večja preglednost nacionalnih pobud in Komisiji omogočilo, da zaradi varstva načela prostega pretoka blaga in storitev izvaja nadzor nad temi pravili. Komisija bi morala biti uradno obveščena o predpisih, ki zadevnim ponudnikom nalagajo obveznost vpisa v ROK, ker so storitve, ki jih zagotavljajo ti ponudniki, del storitev informacijske družbe, obenem pa se s temi predpisi izrecno uvaja splošna zahteva, ki velja za izvajanje storitev informacijske družbe. Predložitveno sodišče meni, da se obravnavani predpisi v primeru kršitve navedene obveznosti obveščanja Komisije ne bi smeli uporabljati za zasebne subjekte.
- 6 Predložitveno sodišče prav tako dvomi, da je obveznost vpisa v ROK v skladu s členom 3 **Direktive 2000/31/ES** (Direktiva o elektronskem poslovanju), saj meni, da bi taka obveznost glede na navedeno direktivo lahko pomenila nezakonito omejevanje prostega pretoka storitev informacijske družbe. Gre namreč za obveznost, ki se nanaša na izvajanje dejavnosti storitev informacijske družbe v smislu te direktive; poleg tega ta obveznost velja tudi za ponudnike storitev s sedežem v drugih državah članicah, ne le v Italiji, ter zanje pomeni dodatno upravno breme in znatne finančne stroške. Zadevne storitve prav tako ne spadajo v nobeno od izključenih kategorij iz člena 2 Direktive 2000/31 in ne izpolnjujejo zahtev iz člena 3 te direktive, ki državi članici omogočajo uvedbo omejitev; obenem se zdi, da obveznosti predložitve informacij o subjektivnem položaju podjetja in plačila denarnega prispevka nista sorazmerni s ciljem spodbujanja pravičnosti in preglednosti za poslovne uporabnike spletnih posredniških storitev.
- 7 Predložitveno sodišče poleg tega dvomi, da je obveznost vpisa v ROK skladna z načelom svobode opravljanja storitev iz člena 16 **Direktive 2006/123/ES** (Direktiva o storitvah). Navedena direktiva določa, da države članice ne smejo omejiti pravice opravljanja storitev, če ima ponudnik sedež v drugi državi članici, zlasti z uveljavljanjem obveznosti, da ponudnik od njenih pristojnih organov pridobi dovoljenje. V obravnavani zadevi se zdi, da lahko obveznost vpisa v ROK, ki jo morajo izpolniti podjetja s sedežem v drugi državi članici, posega v svobodo opravljanja storitev, saj povzroča nastanek finančnih in upravnih stroškov, ki lahko vplivajo na notranji trg in zaradi katerih je lahko opravljanje storitev v državi članici gostiteljici upočasnjeno, zapleteno ali oteženo.
- 8 Predložitveno sodišče nazadnje opozarja, da lahko obveznost vpisa v ROK privede do omejevanja prostega pretoka storitev informacijske družbe, ki jih opravlja subjekt s sedežem v drugi državi članici. V zvezi s tem navaja, da člen 3(4)(b), druga alinea, Direktive 2000/31 določa, da je treba Komisijo in državo članico, v kateri ima zadevno podjetje sedež, uradno obvestiti o nameravanim sprejetju takih ukrepov. Predložitveno sodišče meni, da se zadevni ukrep v

primeru kršitve obveznosti obveščanja Komisije ne bi smel uporabljati za zasebne subjekte.

- 9 Postavljena vprašanja so nedvomno upoštevana, saj bi bilo treba, če bi se ugotovilo, da je obveznost vpisa v ROK v popolnem nasprotju s pravom Evropske unije, zadevno nacionalno zakonodajo odpraviti, ponudnikom pa ne bi bilo treba izpolnjevati obveznosti, ki izhaja iz te zakonodaje.

DELOVNI DOKUMENT