

Asia C-662/22**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

19.10.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

10.10.2022

Kantaja:

Airbnb Ireland UC

Vastaaja:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Pääasian kohde

Airbnb Ireland Unlimited Companyn nostama kanne, jolla mainittu yhtiö vaatii kumoamaan 1) Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (viestintäalan sääntelyviranomaisen, jäljempänä AGCOM) 17.6.2021 tekemän päätöksen nro 200/21/CONS, jolla verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille asetetaan velvoite rekisteröityä viestintäalan toimijoiden rekisteriin (registro degli operatori di comunicazione, jäljempänä ROC), sekä 2) siihen liittyvät toimet, AGCOMin päätös nro 666/08/CONS mukaan lukien.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 56 artiklassa ja direktiivin 2006/123/EY 16 artiklassa tarkoitettujen palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen, direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan sekä asetuksen (EU) 2019/1150 tulkinta sen selvittämiseksi, ovatko nämä oikeussäännöt esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joilla verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille asetetaan velvoite rekisteröityä tiettyyn rekisteriin ja kun tähän rekisteröitymiseen puolestaan liittyy muita taloudellisia ja hallinnollisia

velvoitteita, joiden täyttämättä jättämisestä määrätään tällaisille palveluntarjoajille seuraamuksia; direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan sekä direktiivin (EU) 2015/1535 tulkinta sen selvittämiseksi, ovatko jäsenvaltiot velvollisia ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla mainituille toimijoille asetetaan tällainen rekisteröitymisvelvoite, ja voivatko yksityiset vastustaa sitä, että niihin sovelletaan tällaisia komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä.

Ennakkoratkaisukysymykset

- Onko asetus (EU) 2019/1150 esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jolla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi myös antamalla suuntaviivoja, edistämällä käytäntösääntöjä ja keräämällä asiaankuuluvia tietoja ja jolla verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajat veloitetaan rekisteröitymään tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja taloudellisen korvauksen maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia sen noudattamatta jättämisestä?

- Veloitetaanko direktiivillä (EU) 2015/1535 jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille asetetaan velvoite rekisteröityä tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja taloudellisen korvauksen maksaminen, ja joilla säädetään seuraamuksia toimenpiteiden noudattamatta jättämisestä; jos tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen vastustaa tämän direktiivin nojalla sitä, että siihen sovelletaan tällaisia komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?

- Onko direktiivin 2000/31/EY 3 artikla esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi myös antamalla suuntaviivoja, edistämällä käytäntösääntöjä ja keräämällä asiaankuuluvia tietoja ja joilla asetetaan toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille hallinnollisia ja taloudellisia lisävelvoitteita, kuten rekisteröityminen tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja taloudellisen korvauksen maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä?

- Onko SEUT 56 artiklassa ja direktiivin 2006/123/EY 16 artiklassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen periaate esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi myös antamalla suuntaviivoja, edistämällä käytäntösääntöjä ja keräämällä asiaankuuluvia tietoja, ja joilla säädetään niiden yhteydessä toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille hallinnollisia ja taloudellisia lisävelvoitteita, kuten rekisteröityminen tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien

tietojen toimittaminen ja taloudellisen korvauksen maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä?

- Ovatko jäsenvaltiot direktiivin 2000/31/EY 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla velvollisia ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille asetetaan velvoite rekisteröityä tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja taloudellisen korvauksen maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä; mikäli tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen tämän direktiivin nojalla vastustaa sitä, että siihen sovelletaan tällaisia komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 56 artikla;

Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”), erityisesti johdanto-osan 22 perustelukappale ja 2 ja 3 artikla;

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, erityisesti 16 ja 19 artikla

Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, erityisesti 1 ja 5 artikla;

Oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten 20.6.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1150, erityisesti johdanto-osan 46 ja 47 perustelukappale sekä 15 ja 16 artikla.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon viitataan

Tuomio C-194/94, tuomio C-215/01 ja tuomio C-390/18

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Viestintäalan sääntelyviranomaisen perustamisesta ja televiestintä- ja radiotelevisiojärjestelmien säännöksistä 31.7.1997 annettu laki nro 249 (Legge 31 luglio 1997, n. 249 ”Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”), sellaisena kuin se on muutettuna (asetuksen 2019/1150 voimaantulon jälkeen) valtion talousarviosta vuodelle 2021 ja monivuotisesta talousarviosta kolmivuotiskaudelle 2021–2023 30.12.2020 annetulla lailla nro 178 (Legge 30 dicembre 2020, n. 178, ”Bilancio di

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”).

Käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöä osalta edellä mainitun lain merkityksellinen säännöstö on seuraava:

- säännösten mukaan oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten annetun asetuksen 2019/1150 riittävä ja tehokas täytäntöönpano taataan myös antamalla suuntaviivoja, edistämällä käytäntöjä ja keräämällä asiaankuuluvia tietoja;
- verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajat, jotka tarjoavat palveluita Italiassa, vaikka ne eivät ole sijoittautuneet sinne, ovat velvollisia rekisteröitymään ROC:hen;
- jos viranomaisen asetuksen 2019/1150 nojalla hyväksymiä toimenpiteitä ei noudateta, kullekin asianomaiselle toimijalle määrätään hallinnollinen rahamääräinen seuraamus, jonka suuruus on vähintään 2 prosenttia ja enintään 5 prosenttia saman toimijan edellisen tilikauden liikevaihdosta.
- ROC:hen rekisteröitymiseen liittyy velvoite maksaa vuosittain korvaus, jolla katetaan kustannukset, jotka aiheutuvat AGCOMin toiminnasta sääntely- ja valvontaviranomaisena.

Valtion vuotuisesta ja monivuotisesta talousarviosta 23.12.2005 annettu laki nro 266 (budjettilaki 2006) (Legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2006)), erityisesti 1 §:n 66 bis momentti, joka koskee AGCOMin toimintakulujen kattamiseen tarkoitettua taloudellista korvausta, jonka mainitut palveluntarjoajat ovat velvollisia maksamaan.

AGCOMin 12.5.2021 tekemä päätös nro 161/21/CONS, joka koskee järjestelmään liittyviä taloudellisia tietoja koskevasta ilmoituksesta (IES) 25.6.2013 tehdyn päätöksen nro 397/13/CONS muuttamista (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"). Tällä päätöksellä nro 161/21/CONS muutettiin aiempaa päätöstä nro 397/13/CONS siten, että myös verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajilla on IES:n esittämisvelvollisuus.

AGCOMin 17.6.2021 tekemä päätös nro 200/21/CONS, joka koskee viestintäalan toimijoiden rekisterin ylläpidosta annettua asetusta koskevaan päätökseen nro 666/08/CONS tehtäviä muutoksia "valtion talousarviosta vuodelle 2021 ja monivuotisesta talousarviosta kolmivuotiskaudelle 2021-2023 30.12.2020 annetun lain nro 178" voimaantulon jälkeen (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"). Mainitulla päätöksellä nro 200/21/CONS aiempaa päätöstä nro 666/08/CONS muutettiin lain nro 178/2020 1 §:n 515 momentin nojalla siten, että verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajat velvoitettiin rekisteröitymään ROC:hen. Tähän velvoitteeseen liittyvät erityisesti seuraavat muut velvoitteet:

- useiden rekisteröintiin velvollisen toimintaa ja organisaatiota koskevien lomakkeiden täyttäminen (osakepääomaa koskevat tiedot, osakkaiden henkilötiedot, hallintoelimen kokoonpano ja kesto). Toimitetut tiedot on päivitettävä vuosittain, ja tapauksissa, joissa sääntöjä ei noudateta, sovelletaan hallinnollisia seuraamuksia.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Kantaja, Airbnb Ireland Unlimited Company (jäljempänä kantaja), on Irlantiin sijoittautunut yhtiö, joka tarjoaa verkossa tapahtuvaa asuntojen lyhytaikaista välityspalvelua.
- 2 Kanteessaan kantaja vaatii erityisesti kumoamaan 17.6.2021 tehdyn päätöksen nro 200/21/CONS, jolla AGCOM muutti aiempaa päätöstä nro 666/08/CONS lain nro 178/2020 1 §:n 515 momentin nojalla siten, että myös verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille asetettiin velvoite rekisteröityä ROC:hen. Tähän rekisteröitymiseen puolestaan liittyy mainituille palveluntarjoajille asetettuja tiedonanto- ja maksuvelvoitteita, joiden laiminlyömisestä on säädetty seuraamuksia. Tiedonantovelvoitteet merkitsevät velvollisuutta täyttää useita lomakkeita, jotka koskevat sekä rekisteröitymiseen velvollisen toimintaa että sen organisaatiota, kun taas maksuvelvoitteet merkitsevät vuosittain suoritettavaa AGCOMin toimintakulujen kattamiseen tarkoitettua maksua.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 3 Kantaja katsoo, että sekä riidanalainen päätös että käsiteltävässä asiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö ovat ristiriidassa asetuksen (EU) 2019/1150, direktiivin (EU) 2015/1535 ja direktiivin 2000/31/EY sekä palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen kanssa.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 4 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, että verkossa toimivien välityspalvelujen ja hakukoneiden tarjoajille lailla nro 249/1997 (sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 178/2000) ja AGCOMin päätöksellä nro 668/08/CONS (sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä nro 200/21/CONS) asetettu velvollisuus rekisteröityä ROC:hen saattaa olla ristiriidassa **asetuksen (EU)**

2019/1150 15 ja 16 artiklan kanssa. Mainittu velvoite rekisteröityä ROC:hen merkitsee olennaisesti näiden palveluntarjoajien omistus- ja hallintorakenteiden valvontaa. Tällainen valvonta ei yhtäältä vastaa asetuksessa 2019/1150 edellytettyä samassa asetuksessa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamisen valvontaa ja on toisaalta ristiriidassa asetuksen tavoitteen kanssa, joka on avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistaminen sopimussuhteissa yrityskäyttäjien kanssa.

- 5 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa myös, että **direktiivissä 2015/1535** säädetään tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä, jotta voitaisiin varmistaa kansallisten aloitteiden mahdollisimman suuri avoimuus ja antaa komissiolle mahdollisuus valvoa niitä tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen suojelemiseksi. Koska yhtäältä mainittujen toimijoiden tarjoamat palvelut kuuluvat tietoyhteiskunnan palveluihin ja toisaalta näihin toimijoihin sovellettavaa, ROC:hen rekisteröitymistä koskevaa velvoitetta koskevilla säännöksillä asetetaan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluiden harjoittamista koskeva yleinen vaatimus, näistä säännöksistä olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei kyseistä toimenpidettä voida soveltaa yksityisiin, jos velvollisuutta ilmoittaa toimenpiteistä komissiolle ei ole noudatettu.
- 6 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, ettei velvoite rekisteröityä ROC:hen ole yhteensopiva **direktiivin 2000/31/EY** ("direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä") 3 artiklan kanssa sen vuoksi, että tällainen velvoite saattaa mainitun direktiivin valossa olla tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden lainvastainen rajoitus. Kyseinen velvoite näet koskee samassa direktiivissä tarkoitettua tietoyhteiskunnan palvelujen harjoittamista; lisäksi sitä sovelletaan myös muihin jäsenvaltioihin kuin Italiaan sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin ja se lisää niiden hallinnollista taakkaa ja aiheuttaa huomattavia kuluja. Kyseiset palvelut eivät myöskään kuulu direktiivin 2000/31 2 artiklassa säädettyihin vapautettuihin ryhmiin, eivätkä ne täytä saman direktiivin 3 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä, joiden nojalla jäsenvaltio voi asettaa rajoituksia; lisäksi velvoitteet tiedottaa yhtiön subjektiivisesta tilanteesta ja maksaa taloudellinen korvaus vaikuttavat kohtuuttomilta suhteessa tavoitteeseen, joka on oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistäminen verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi.
- 7 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee myös, että velvoite rekisteröityä ROC:hen saattaa olla ristiriidassa **direktiivin 2006/123/EY** ("palveludirektiivi") 16 artiklassa tarkoitettujen palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen kanssa. Mainitun direktiivin mukaan jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimijan tarjoamien palvelujen vapaata liikkuvuutta erityisesti säätämällä vaatimuksesta luvan saannista toimivaltaisilta viranomaisilta. Nyt käsiteltävässä asiassa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yrityksille asetettu velvoite rekisteröityä ROC:hen on omiaan vaarantamaan palvelujen vapaan tarjoamisen, koska se johtaa taloudellisiin ja hallinnollisiin kuluihin, jotka

saattavat vääristää sisämarkkinoita ja viivästyttää, monimutkaistaa tai hankaloittaa palvelujen tarjoamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

- 8 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että velvoite rekisteröityä ROC:hen on omiaan rajoittamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen toimijan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta. Tältä osin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että aikomuksesta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä on ilmoitettava komissiolle ja jäsenvaltiolle, johon yritys on sijoittautunut. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseistä toimenpidettä ei voida soveltaa yksityisiin, jos velvollisuutta ilmoittaa toimenpiteistä komissiolle ei ole noudatettu.
- 9 Edellä esitetyt kysymykset ovat ilman muuta relevantteja, sillä mikäli todetaan, että ROC:hen rekisteröitymistä koskevan velvoitteen ja unionin oikeuden välillä on suora ristiriita, kyseistä kansallista lainsäädäntöä ei voida soveltaa eivätkä palveluntarjoajat ole velvollisia noudattamaan siinä tarkoitettua velvoitetta.

TYÖASIAKIRJA