



Datum van  
inontvangstneming

:

20/12/2022

**Zaak C-664/22****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:**

21 oktober 2022

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

10 oktober 2022

**Verzoekende partij:**

Google Ireland Limited

**Verwerende partij:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Door de vennootschap Google Ireland Limited (hierna: „verzoekster”) ingesteld beroep tot nietigverklaring van: a) de maatregel van de Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (toezichthoudende autoriteit voor de communicatiesector, Italië; hierna: „AGCOM”) van 25 juni 2019, waarbij deze autoriteit verzoekster ambtshalve heeft ingeschreven in het register van aanbieders van communicatiediensten (registro degli operatori di comunicazione; hierna: „ROC”) overeenkomstig besluit nr. 666/08/CONS; b) besluit nr. 200/21/CONS van de AGCOM 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; c) alle daarmee samenhangende handelingen, waaronder besluit nr. 398/13/CONS voor zover daarbij besluit nr. 666/08/CONS is aangepast aan de wijzigingen die zijn ingevoerd bij artikel 3, lid 5-ter, van decreto-legge n°63 (wetsbesluit nr. 63) van 18 mei 2012.

## **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Uitlegging van het Unierecht, en met name van:

- artikel 3 van richtlijn 2000/31, teneinde vast te stellen of deze bepaling in de weg staat aan bepalingen van een lidstaat waarbij aan aanbieders van communicatiediensten die in Italië werkzaam zijn maar in een ander Europees land zijn gevestigd, bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard worden opgelegd.

- het beginsel van vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 56 VWEU en soortgelijke beginselen die kunnen worden afgeleid uit richtlijnen 2006/123 en 2000/31, teneinde vast te stellen of die beginselen in de weg staan aan bepalingen van een lidstaat waarbij aan tussenpersonen die in Italië werkzaam zijn maar daar niet gevestigd zijn, bijkomende lasten worden opgelegd ten opzichte van de lasten die in het land van oorsprong voor dezelfde activiteit zijn vastgesteld;

- richtlijn 2015/1535 en artikel 3 van richtlijn 2000/31, teneinde vast te stellen of de Italiaanse staat verplicht was om de Commissie in kennis te stellen van het feit dat de verplichting tot inschrijving in het ROC werd uitgebreid tot onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines, en of, bij gebreke van kennisgeving van die uitbreiding aan de Commissie een in een andere lidstaat dan Italië gevestigde particulier zich ertegen kan verzetten dat de voornoemde Italiaanse regeling, die een beperking kan vormen voor het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij, op hem wordt toegepast;

- verordening 2019/1150 en het evenredigheidsbeginsel, teneinde vast te stellen of zij in de weg staan aan bepalingen van een lidstaat of door een onafhankelijke nationale autoriteit vastgestelde maatregelen waarbij in een lidstaat werkzame onlinetussenhandelsdienstverleners worden verplicht tot inschrijving in het ROC, uit welke verplichting bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard voortvloeien.

## **Prejudiciële vragen**

„1) Staat het Unierecht in de weg aan de toepassing van nationale bepalingen als die van artikel 1, leden 515, 516, en 517, van wet nr. 178 van 30 december 2020, waarbij aan marktdeelnemers die in Italië werkzaam zijn maar in een ander Europees land zijn gevestigd, bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard worden opgelegd, zoals de inschrijving in een specifiek register en de verplichting tot betaling van een financiële bijdrage? Meer bepaald, zijn dergelijke nationale bepalingen in strijd met artikel 3 van de richtlijn elektronische handel (richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000) op grond waarvan op een aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij – in casu Google Ireland Limited – uitsluitend de wetgeving (...) van de lidstaat waar hij is gevestigd van toepassing is?

2) Staat het Unierecht in de weg aan de toepassing van nationale bepalingen als die van artikel 1, leden 515, 516, en 517, van wet nr. 178 van 30 december 2020, waarbij aan in een ander Europees land gevestigde marktdeelnemers bijkomende lasten van administratieve en geldelijke aard worden opgelegd? Meer bepaald, staan het beginsel van vrijheid van dienstverrichting als bedoeld in artikel 56 [VWEU] en soortgelijke beginselen die uit richtlijnen 2006/123/EG en 2000/31/EG kunnen worden afgeleid, in de weg aan een nationale regeling waarbij aan tussenpersonen die in Italië werkzaam zijn maar daar niet gevestigd zijn, bijkomende lasten worden opgelegd ten opzichte van de lasten die in het land van oorsprong voor de uitoefening van dezelfde activiteit zijn vastgesteld?

3) Diende de Italiaanse Staat volgens het Unierecht, en met name richtlijn (EU) 2015/1535, de Commissie in kennis te stellen van de invoering van de verplichting tot inschrijving in het register van aanbieders van communicatiediensten voor onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines? Meer bepaald, moet artikel 3, lid 4, onder b), tweede streepje, van richtlijn 2000/31 aldus worden uitgelegd dat een in een andere lidstaat dan Italië gevestigde particulier zich ertegen kan verzetten dat op hem de door de Italiaanse wetgever vastgestelde maatregelen (in artikel 1, leden 515, 516 en 517, van wet nr. 178 van 30 december 2020) worden toegepast die een beperking kunnen vormen voor het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij, indien de Commissie niet van die maatregelen in kennis is gesteld overeenkomstig die bepaling?

4) Staan verordening (EU) 2019/1150, en met name artikel 15 daarvan, alsmede het evenredigheidsbeginsel in de weg aan een door een lidstaat vastgestelde regeling of een door een onafhankelijke nationale autoriteit vastgestelde maatregel volgens welke in een lidstaat werkzame onlinetussenhandelsdienstverleners verplicht zijn zich in te schrijven in het register van aanbieders van communicatiediensten, welke inschrijving een reeks formele en procedurele verplichtingen, bijdrageverplichtingen en verboden om meer dan een bepaald bedrag aan omzet te behalen, met zich brengt?"

### **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 de overwegingen 19 en 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 overweging 39 en 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 overweging 51 en artikel 15.

### **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**

Decreto-legge n. 545 – Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni (wetsbesluit nr. 545 houdende spoedmaatregelen voor de uitoefening van omroep- en telecommunicatieactiviteiten) van 23 oktober 1996, omgezet in wet bij wet nr. 650 van 23 december 1996, met name artikel 1, 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.

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, met name artikel 1, zoals gewijzigd bij wet nr. 178/2020;

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 ROC;

- de inschrijving in het ROC brengt voor die aanbieders enerzijds verplichtingen tot informatieverstrekking en betaling van bijdragen, en anderzijds verboden met zich. Die informatieverplichtingen bestaan in de verstrekking aan de AGCOM van gegevens over de ondernemingsstructuur van de ingeschreven bedrijven, 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. De verboden betreffen daarentegen de maximale omzet die in het ROC ingeschreven ondernemingen mogen behalen: volgens de nationale regeling mag de behaalde omzet niet hoger zijn dan 20 % van de totale omzet van het geïntegreerd communicatiesysteem.

- de AGCOM is bevoegd om aan de hand van eigen maatregelen vast te stellen welke boekhoudkundige en andere gegevens aan haar moeten worden verstrekt.

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. Dit besluit nr. 200/21/CONS heeft overeenkomstig wet nr. 178/2020 het eerdere besluit nr. 666/08/CONS aldus gewijzigd dat de verplichting tot inschrijving in het ROC is ingevoerd voor onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines die, ook indien zij niet op Italiaans grondgebied gevestigd of woonachtig zijn, dergelijke diensten aan in Italië gevestigde of woonachtige zakelijke gebruikers verlenen. 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.

Decreto legge n. 63 – Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale (wetsbesluit nr. 63 – Spoedeisende maatregelen betreffende de herschikking van de bijdragen aan uitgeverijen en de verkoop van dagbladen en tijdschriften en van advertentieruimte) van 18 mei 2012.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 Verzoekster, Google Ireland Limited, is een vennootschap naar Iers recht die in de Europese Economische Ruimte online advertentiediensten aanbiedt en een zoekmachine beheert. Met haar beroep vordert verzoekster met name nietigverklaring van de maatregel van 25 juni 2019, waarbij de AGCOM

verzoekster ambtshalve in het ROC heeft ingeschreven, met de motivering dat verzoekster online advertentieruimte verkoopt en, ondanks dat haar statutaire zetel in het buitenland ligt, in Italië omzet behaalt. Verzoekster vordert daarnaast nietigverklaring van besluit nr. 200/21/CONS van de AGCOM waarbij, teneinde de bij artikel 1 van wet nr. 178/2020 ingevoerde bepalingen ten uitvoer te leggen en verordening 2019/1150 in nationaal recht om te zetten, de verplichting tot inschrijving in het ROC ook tot onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines is uitgebreid.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 2 Volgens de verwijzende rechter valt de door verzoekster verrichte dienst onder diensten van de informatiemaatschappij in de zin van richtlijn 2015/1535, en is verzoekster in casu gevestigd in Ierland. Hij vraagt 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 van 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.
- 3 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.
- 4 De verwijzende rechter herinnert er ten eerste aan 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 diensten. Aangezien de door verzoekster verrichte diensten vallen onder diensten van de informatiemaatschappij, en voorts bij de bepalingen betreffende de verplichting tot inschrijving in het ROC die van toepassing zijn op

onlinetussenhandelsdienstverleners en aanbieders van onlinezoekmachines, een vereiste voor de uitoefening van diensten van de informatiemaatschappij werd ingevoerd, had de Commissie van die bepalingen in kennis moeten worden gesteld.

- 5 Ten tweede 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. Gezien het bovenstaande is de verwijzende rechter bijgevolg van mening dat het feit dat de lidstaat de Commissie niet van de maatregel in kennis heeft gesteld, een schending van de voornoemde kennisgevingsverplichting kan vormen.
- 6 Tot slot onderzoekt de verwijzende rechter of de in besluit nr. 668/08/CONS van de AGCOM (zoals gewijzigd bij besluit nr. 200/21/CONS) vastgestelde verplichting tot inschrijving in het ROC in overeenstemming is met artikel 15 van **verordening 2019/1150**. In dit verband draagt artikel 15 van die verordening de lidstaten op om de adequate en doeltreffende handhaving van verordening 2019/1150 te verzekeren. Volgens die rechter brengen de litigieuze maatregelen van de AGCOM verplichtingen met zich die de vrije verrichting van diensten kunnen beperken. Die beperking wordt in de nationale rechtspraak gerechtvaardigd door te verwijzen naar het doel van uitvoering van de in artikel 1 van [wet] nr. 650/1996 bedoelde institutionele taken van de bevoegde autoriteit. In de onderhavige zaak vraagt de verwijzende rechter zich om te beginnen af of dat doel volstaat als rechtvaardiging voor de verplichting tot inschrijving in het ROC en de andere daarmee samenhangende verplichtingen en verboden, en voorts of die verplichtingen en verboden in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel.