



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

30. maj 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) 2019/1150 – artikel 1, 15, 16 og 18 – mål – håndhævelse – tilsyn – revision – foranstaltninger, der er vedtaget af en medlemsstat – forpligtelse til at afgive oplysninger om en udbyder af onlineformidlingstjenesters økonomiske situation«

I sag C-663/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien) ved afgørelse af 10. oktober 2022, indgået til Domstolen den 19. oktober 2022, i sagen

Expedia Inc.

mod

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne F. Biltgen, N. Wahl (refererende dommer), J. Passer og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Expedia Inc. ved avvocati P. Actis Perinetto, F. Brunetti, C. Osti og A. Vitale,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato L. Delbono og R. Guizzi,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, T. Suchá og J. Vlácil, som befuldmægtigede,

* Processprog: italiensk.

- Irland ved Chief State Solicitor M. Browne samt A. Joyce og M. Tierney, som befuldmægtigede, bistået af D. Fennelly, BL,
 - Europa-Kommissionen ved L. Armati, S.L. Kalèda og L. Malferrari, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. januar 2024, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1150 af 20. juni 2019 om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester (EUT 2019, L 186, s. 57, berigtiget i EUT 2022, L 2, s. 9).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Expedia Inc., der er et selskab med hjemsted i USA, og Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tilsynsmyndighed for kommunikation, Italien) (herefter »AGCOM«) vedrørende foranstaltninger, som denne myndighed har vedtaget over for udbydere af onlineformidlingstjenester.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 I 7., 46. og 51. betragtning til direktiv 2019/1150 er følgende anført:
 - »(7) Der bør fastlægges et sæt målrettede ufravigelige regler på EU-plan til at sikre et retfærdigt, forudsigeligt, holdbart og pålideligt onlineerhvervsklima på det indre marked. Navnlig erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester bør gives passende gennemsigtighed samt effektive klagemuligheder i hele Unionen for at lette forretningsaktiviteter på tværs af grænserne i Unionen og derved gøre det indre marked mere velfungerende og afhjælpe en mulig ny fragmentering på de specifikke områder, der er omfattet af denne forordning.

[...]

- (46) Medlemsstaterne bør pålægges at sikre passende og effektiv håndhævelse af denne forordning. Der findes allerede forskellige håndhævelsessystemer i medlemsstaterne, og de bør ikke være forpligtede til at oprette nye nationale håndhævelsesorganer. Medlemsstaterne bør have mulighed for at betro eksisterende myndigheder, herunder domstole, håndhævelsen af denne forordning. Denne forordning bør ikke forpligte medlemsstaterne til at indføre ex officio-håndhævelse eller til at pålægge bøder.

[...]

(51) Målet for denne forordning, nemlig at sikre et retfærdigt, forudsigeligt, holdbart og tillidsfuldt onlineerhvervsklima på det indre marked, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af dets omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde dette mål.«

4 Denne forordnings artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Denne forordning har til formål at bidrage til et velfungerende indre marked ved at fastsætte regler, der sikrer, at erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester og virksomhedswebstedbrugere i forbindelse med onlinesøgemaskiner gives passende gennemsigtighed, retfærdighed og effektive klagemuligheder.

2. Denne forordning finder anvendelse på onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner, der leveres eller tilbydes leveret til henholdsvis erhvervsbrugere og virksomhedswebstedbrugere, som er etableret eller har bopæl i Unionen, og som via disse onlineformidlingstjenester eller onlinesøgemaskiner tilbyder varer eller tjenesteydelser til forbrugere, som befinder sig i Unionen, uanset etableringssted eller bopæl for udbyderne af disse tjenester, og uanset hvilken lovgivning der i øvrigt finder anvendelse.

[...]

5. Denne forordning berører ikke EU-ret, navnlig EU-ret, der finder anvendelse på områderne civilretligt samarbejde, konkurrence, databeskyttelse, beskyttelse af forretningshemmeligheder, forbrugerbeskyttelse, e-handel og finansielle tjenesteydelser.«

5 Den nævnte forordnings artikel 2, nr. 1), fastsætter følgende:

»I denne forordning forstås ved:

1) »erhvervsbruger«: enhver privatperson, der optræder i egenskab af handlende eller erhvervsdrivende, eller enhver fysisk eller juridisk person, der ved hjælp af onlineformidlingstjenester tilbyder varer eller tjenesteydelser til forbrugere til formål relateret til dennes erhverv, forretning, håndværk eller profession.«

6 Samme forordnings artikel 15 bestemmer følgende:

»1. Hver medlemsstat sikrer tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af denne forordning.

2. Medlemsstaterne fastsætter bestemmelser om de foranstaltninger, der anvendes i forbindelse med overtrædelse af denne forordning, og sikrer, at de gennemføres. Foranstaltningerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

7 I artikel 16 i forordning 2019/1150 er følgende anført:

»[Europa-]Kommissionen fører i tæt samarbejde med medlemsstaterne tilsyn med denne forordnings indvirkning på forbindelserne mellem onlineformidlingstjenester og deres erhvervsbrugere og mellem onlinesøgemaskiner og virksomhedswebstedbrugere. Kommissionen indsamler med henblik herpå relevante oplysninger for at føre tilsyn med ændringerne i disse forbindelser, herunder ved at foretage relevante undersøgelser. Medlemsstaterne bistår Kommissionen ved på anmodning at tilvejebringe

alle relevante oplysninger, herunder om specifikke sager. Kommissionen kan med henblik på denne artikel og artikel 18 søge at indsamle oplysninger fra udbydere af onlineformidlingstjenester.«

- 8 Denne forordnings artikel 18, stk. 1 og 3, har følgende ordlyd:

»1. Senest den 13. januar 2022 og derefter hvert tredje år foretager Kommissionen en evaluering af denne forordning og aflægger rapport til Europa-Parlamentet, Rådet [for Den Europæiske Union] og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

[...]

3. Medlemsstaterne fremlægger alle relevante oplysninger, som de har, og som Kommissionen kan kræve med henblik på udarbejdelse af den rapport, der er omhandlet i stk. 1.«

Italiensk ret

Lov nr. 249 af 31. juli 1997

- 9 Artikel 1 i Legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (lov nr. 249 om oprettelse af en tilsynsmyndighed for kommunikation og forskrifter vedrørende telekommunikations- og radio- og TV-systemer) af 31. juli 1997 (almindeligt tillæg til GURI nr. 177 af 31.7.1997) bestemmer følgende:

»[...]

29. Personer, som i meddelelser, der kræves af [AGCOM], afgiver regnskabsoplysninger eller oplysninger vedrørende udøvelsen af deres virksomhed, som ikke stemmer overens med virkeligheden, pålægges sanktioner som omhandlet i den civile lovbogs artikel 2621.

30. Personer, som ikke inden for de fastsatte friser og efter de foreskrevne regler fremlægger de dokumenter, data og oplysninger, som [AGCOM] kræver, pålægges en administrativ bøde på mellem 1 mio. ITL [(ca. 516 EUR)] og 200 mio. ITL [(ca. 103 000 EUR)], der udstedes af denne myndighed.

[...]«

- 10 Lov nr. 249 af 31. juli 1997, som ændret ved legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 (lov nr. 178 om statens budget for finansåret 2021 og statens flerårige budget for treårsperioden 2021-2023) af 30. december 2020 (almindeligt tillæg til GURI nr. 322 af 30.12.2020), fastsætter følgende i artikel 1, stk. 6, litra a), nr. 14a:

»[AGCOM’s] beføjelser er følgende:

[...]

c) rådet

[...]

14a) sikrer tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af forordning [2019/1150], herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger.«

Afgørelse nr. 397/13

- 11 Den 25. juni 2013 vedtog AGCOM delibera n. 397/13/CONS – Informativa economica di sistema (afgørelse nr. 397/13/CONS om økonomisk indberetning) (herefter »afgørelse nr. 397/13«).
- 12 I artikel 2, stk. 1, i afgørelse nr. 397/13 opregnes de kategorier af personer, der er forpligtede til at indsende et dokument med betegnelsen »Informativa economica di sistema« (økonomisk indberetning) (herefter »IES-indberetningen«) til AGCOM.
- 13 Denne afgørelses artikel 6 fastsætter følgende:

»1. Personer, som med henblik på at opfylde forpligtelsen i henhold til denne afgørelses artikel 2 afgiver oplysninger, som ikke stemmer overens med virkeligheden, pålægges sanktioner i overensstemmelse med artikel 1, stk. 29, i lov nr. [249 af 31. juli 1997].

2. Personer, som ikke inden for de fastsatte friser og efter de foreskrevne regler opfylder forpligtelsen i henhold til artikel 2, pålægges sanktioner i overensstemmelse med artikel 1, stk. 30, i lov nr. [249 af 31. juli 1997].«

Afgørelse nr. 161/21

- 14 Den 12. maj 2021 vedtog AGCOM delibera n. 161/21/CONS – Modifiche alla delibera n. 397/13 del 25 giugno 2013 »Informativa Economica di Sistema« (afgørelse nr. 161/21/CONS om ændring af afgørelse nr. 397/13 af 25.6.2013 »Økonomisk indberetning«) (herefter »afgørelse nr. 161/21«).
- 15 Præambelen til afgørelse nr. 161/21 har følgende ordlyd:

»[...]

Under henvisning til forordning 2019/1150 [...]

Under henvisning til lov [nr. 178 af 30. december 2020] [...]

[...]

I betragtning af, at [IES-indberetningen] er en årlig indberetning, som kommunikationsoperatører skal [udfylde] vedrørende identitetsdata og økonomiske data om de pågældende personers aktiviteter med henblik på indsamling af de nødvendige oplysninger til opfyldelse af præcise retlige forpligtelser, herunder værdiansættelsen i Sistema integrato delle comunicazioni [(integreret kommunikationssystem) (SIC)] og efterprøvelsen af grænserne [for koncentrationer] i forbindelse hermed, markedsanalyser og eventuelle dominerende stillinger eller stillinger, der i al fald er skadelige for mangfoldigheden, den årlige redegørelse og undersøgelserne [...], samt til ajourføring af det statistiske grundlag vedrørende kommunikationsoperatørerne.

I betragtning af, at [lov nr. 178 af 30. december 2020] tildeler [AGCOM] nye beføjelser i form af den opgave at sikre »tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af forordning [2019/1150], herunder ved udarbejdelse af retningslinjer, fremme af adfærdskodekser og indsamling af relevante oplysninger«.

[I betragtning af], at det derfor er nødvendigt at udvide [visse] af meddelelsespligterne i IES-indberetningen til at omfatte udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner med henblik på årlig indsamling af de relevante oplysninger og fuldførelse af tiltag med henblik på at sikre tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af forordning [2019/1150] og udøvelse af de funktioner, som er betroet [AGCOM] ved lov [nr. 178 af 30. december 2020].

[...]«

- 16 Ved denne afgørelses artikel 1, stk. 1, blev listen i artikel 2 i afgørelse nr. 397/13 ændret, således at forpligtelsen til at indgive IES-indberetningen til AGCOM blev udvidet til at omfatte følgende to kategorier af personer:

»[...]

h) udbydere af onlineformidlingstjenester: fysiske eller juridiske personer, der, også selv om de ikke er etableret eller har bopæl på det nationale område, leverer eller tilbyder at levere onlineformidlingstjenester som defineret i forordning 2019/1150 til erhvervsbrugere, der er etableret eller har bopæl i Italien

i) udbydere af onlinesøgemaskiner: fysiske eller juridiske personer, der, også selv om de ikke er etableret eller har bopæl på det nationale område, leverer eller tilbyder at levere en onlinesøgemaskine som defineret i forordning 2019/1150 på italiensk til brugere, der er etableret eller har bopæl i Italien.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 17 Expedia er et selskab med hjemsted i Seattle (De Forenede Stater), som forvalter elektroniske platforme, der gør det muligt at levere onlinetjenester vedrørende reservation af indlogering og rejser.
- 18 Efter de ændringer af den nationale retlige ramme, der følger af lov nr. 178 af 30. december 2020 og af afgørelse nr. 161/21, og som er vedtaget af de italienske myndigheder bl.a. med henblik på at sikre håndhævelsen af forordning 2019/1150, er Expedia som udbyder af onlineformidlingstjenester nu underlagt forpligtelsen til at fremsende IES-indberetningen til AGCOM – et dokument, hvori der skal gives oplysninger om udbyderens økonomiske situation.
- 19 Expedia anlagde et søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien), der er den forelæggende ret, med påstand om annullation af afgørelse nr. 161/21.

- 20 Expedia har for den forelæggende ret gjort gældende, at denne afgørelse, idet den forpligter selskabet til at indgive IES-indberetningen til AGCOM, er i strid med forordning 2019/1150, som er en harmoniseringsretsakt, der er inspireret af proportionalitetsprincippet, og som derfor ikke tillader en skærpelse af de proceduremæssige krav, der pålægges udbyderne af onlineformidlingstjenester, uanset om de er etableret i EU eller et tredjeland.
- 21 I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at den italienske lovgiver efter vedtagelsen af forordning 2019/1150 har ændret lov nr. 249 af 31. juli 1997 ved lov nr. 178 af 30. december 2020.
- 22 AGCOM har således fået til opgave at sikre håndhævelsen af forordning 2019/1150, bl.a. ved indsamling af oplysninger [artikel 1, stk. 6, litra c), nr. 14a, i lov nr. 249 af 31.7.1997, som ændret ved lov nr. 178 af 30.12.2020].
- 23 For det andet har den forelæggende ret anført, at AGCOM ved afgørelse nr. 161/21 har ændret afgørelse nr. 397/13 for at tage hensyn til de foranstaltninger, som var blevet vedtaget af den italienske lovgiver med henblik på håndhævelsen af forordning 2019/1150. Forpligtelsen til at indgive IES-indberetningen til AGCOM er følgelig blevet udvidet til at omfatte udbydere af onlineformidlingstjenester og onlinesøgemaskiner (herefter »udbyderne af de omhandlede tjenester«), der tilbyder tjenester i Italien.
- 24 Den forelæggende ret har præciseret, at indgivelsen af IES-indberetningen oprindeligt var til brug for Garante per la radiodiffusione e l'editoria (tilsynsmyndighed for radio og TV, Italien) i henhold til lovbestemmelser, der gav denne myndighed beføjelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på fastsættelse af, hvilke regnskabsoplysninger og andre oplysninger visse enheder skulle meddele den, og at dens beføjelser er blevet overført til AGCOM.
- 25 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at AGCOM ved afgørelse nr. 161/21 har pålagt udbyderne af de omhandlede tjenester en forpligtelse til at indberette væsentlige og specifikke oplysninger vedrørende deres økonomiske situation til denne myndighed. Udbyderne af de omhandlede tjenester skal f.eks. meddele oplysninger om de samlede indtægter fra websteder for onlinesalg, beløb modtaget i abonnementsbetalinger og beløb, der betales af brugere, der er etableret i Italien, for tilmelding til, medlemskab af eller kontingent for benyttelse af disse udbyderes onlinesalgsplatform med henblik på at udbyde varer eller tjenesteydelser til forbrugere, de faste og variable provisioner, der opkræves af det salg af varer eller tjenesteydelser til forbrugere, som gennemføres via onlinesalgsplatformen af erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester som omhandlet i artikel 2, nr. 1), i forordning 2019/1150 (herefter »erhvervsbrugere«), der er etableret i Italien, de faste og variable provisioner, der betales af erhvervsbrugere, der er etableret i Italien, for salg af varer eller tjenesteydelser til forbrugere via onlinesalgsplatformen, øvrige indtægter fra andre formidlingstjenester end reklame, der leveres til erhvervsbrugere eller andre brugere, der er etableret i Italien, og som udbyder varer eller tjenesteydelser til forbrugere via onlinesalgsplatformen.
- 26 Den forelæggende ret har fremhævet, at der ved manglende fremsendelse af IES-indberetningen til AGCOM eller afgivelse af urigtige oplysninger kan pålægges sanktioner som omhandlet i artikel 1, stk. 29 og 30, i lov nr. 249 af 31. juli 1997.
- 27 Henset til disse forhold er den forelæggende ret af den opfattelse, at forpligtelsen til at indgive IES-indberetningen til AGCOM kan være uforenelig med forordning 2019/1150.

- 28 Den forelæggende ret har anført, at forordning 2019/1150 indeholder bestemmelser om håndhævelsen af denne forordning og tilsyn med dens virkninger. Den har for det første erindret om, at medlemsstaterne i henhold til artikel 15 skal sikre tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af forordningen og fastsætte bestemmelser om de foranstaltninger, der anvendes i forbindelse med overtrædelse af denne, idet disse skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.
- 29 For det andet har den forelæggende ret henvist til artikel 16 i forordning 2019/1150, der først bestemmer, at Kommissionen i tæt samarbejde med medlemsstaterne fører tilsyn med forordningens indvirkning på forbindelserne mellem bl.a. onlineformidlingstjenester og erhvervsbrugere, dernæst at Kommissionen med henblik herpå indsamler relevante oplysninger for at føre tilsyn med ændringerne i disse forbindelser, med bistand fra medlemsstaterne, der på anmodning fremsender alle relevante oplysninger til den, herunder om specifikke sager, og endelig at Kommissionen kan indsamle oplysninger fra udbydere af de omhandlede tjenester.
- 30 Den forelæggende ret er følgelig af den opfattelse, at der ikke er nogen sammenhæng mellem overholdelsen af de forpligtelser, der er fastsat i forordning 2019/1150, og de oplysninger, der kræves i forbindelse med IES-indberetningen, og som hovedsageligt vedrører udbydere af de omhandlede tjenesters indtægter og ikke er relevante for at sikre gennemsigtighed og retfærdighed i forbindelserne mellem disse udbydere og erhvervsbrugerne. Den forelæggende ret finder derfor, at de italienske myndigheder gennem de nationale foranstaltninger, i henhold til hvilke udbydere af onlineformidlingstjenester nu skal indgive IES-indberetningen til AGCOM (herefter »de omtvistede nationale foranstaltninger«), har indført bestemmelser i den italienske retsorden, der foreskriver en kontrol af subjektive forhold, som er uløseligt knyttet til disse tjenesteudbydere, og som er helt anderledes end den kontrol, der er fastsat i forordning 2019/1150, vedrørende deres overholdelse af de forpligtelser, der er fastsat heri.
- 31 Den har præciseret, at såfremt forpligtelsen til at indgive IES-indberetningen til AGCOM er uforenelig med forordning nr. 2019/1150, er afgørelse nr. 161/21 ugyldig, for så vidt som lov nr. 178 af 30. december 2020 kun tildeler AGCOM den funktion at sikre tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af denne forordning.
- 32 Det er på denne baggrund, at Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio) har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er forordning [2019/1150], navnlig artikel 15, og proportionalitetsprincippet til hinder for, at en medlemsstat vedtager bestemmelser, eller en uafhængig national myndighed træffer foranstaltninger [...], hvorved udenlandske udbydere af onlineformidlingstjenester pålægges at indberette oplysninger, som er uvedkommende for de ved denne forordning forfulgte formål?
- 2) Kan de oplysninger, som en udbyder skal angive i den økonomiske indberetning, under alle omstændigheder anses for at være relevante for og udgøre et middel til tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af forordning 2019/1150?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 33 Den italienske regering er i tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, idet de to forelagte spørgsmål synes at være modstridende, for så vidt som den forelæggende ret på den ene side, uden at forklare hvorfor, anfører, at forpligtelsen til at indgive IES-indberetningen til AGCOM er håndhævelsen af forordning 2019/1150 uvedkommende, og på den anden side anmoder Domstolen om at undersøge, om de oplysninger, der skal angives i IES-indberetningen, er relevante og formålstjenlige for den korrekte håndhævelse af denne forordning, selv om undersøgelsen heraf hører under den forelæggende rets kompetence, bl.a. for så vidt som der i denne forbindelse skal bedømmes faktiske omstændigheder.
- 34 Det skal for det første bemærkes, at bedømmelsen af de faktiske omstændigheder inden for rammerne af en procedure i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, hører under den nationale rets kompetence. Med henblik på at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar kan Domstolen imidlertid som led i samarbejdet med de nationale domstole give denne alle de oplysninger, som den finder nødvendige (dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 Desuden kan Domstolen, selv om det ikke tilkommer den at fortolke en medlemsstats nationale retsregler, dog over for den forelæggende ret foretage de nødvendige præciseringer med hensyn til de EU-retlige bestemmelser, der kan være til hinder for disse regler (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 8.5.2019, Rossato og Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 For det andet skal det i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, bemærkes, at den modsigelse, som den italienske regering har henvist til, jf. denne doms præmis 33, følger af den omstændighed, at den forelæggende ret i det første spørgsmål selv har anført, at oplysningerne i IES-indberetningen efter dens vurdering er formålene med forordning 2019/1150 uvedkommende, og samtidigt – med sit andet spørgsmål – ønsker oplyst, om disse oplysninger kan være relevante for og udgøre et middel til tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af denne forordning.
- 37 Den italienske regerings tvivlsspørgsmål med hensyn til både grænserne for Domstolens kompetence og den angiveligt modstridende karakter af de stillede spørgsmål kan afklares ved en fælles undersøgelse heraf vedrørende spørgsmålet, om forordning 2019/1150 er til hinder for nationale foranstaltninger som de omtvistede nationale foranstaltninger.
- 38 Det følger heraf, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 39 Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt oplyst, om forordning 2019/1150 skal fortolkes således, at den begrunder en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger, i henhold til hvilke udbydere af onlineformidlingstjenester med henblik på at levere deres ydelser i denne medlemsstat er underlagt en forpligtelse – der ved

manglende opfyldelse kan medføre pålæggelse af sanktioner – til regelmæssigt at indgive et dokument vedrørende deres økonomiske situation til en myndighed i denne medlemsstat, i hvilket dokument der skal angives udførlige og mange oplysninger om bl.a. disse udbyderes indtægter.

- 40 Indledningsvis bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at artikel 288 TEUF og forordningernes karakter og funktion i det EU-retlige retskildesystem indebærer, at forordningers bestemmelser i almindelighed har umiddelbar virkning i de nationale retsordener, uden at det er nødvendigt for de nationale myndigheder at træffe gennemførelsesforanstaltninger. Visse af disse bestemmelser kan ikke desto mindre for at kunne blive gennemført kræve vedtagelse af nationale gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne (dom af 15.6.2021, Facebook Ireland m.fl., C-645/19, EU:C:2021:483, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 I det omfang gennemførelsen af visse bestemmelser i en forordning kræver det, kan medlemsstaterne vedtage gennemførelsesforanstaltninger hertil, hvis de ikke hindrer dens direkte anvendelighed, hvis de ikke skjuler dens EU-retlige karakter, og hvis de præciserer udøvelsen af det skøn, der er tildelt dem ved den pågældende forordning, alt inden for grænserne af forordningens bestemmelser (dom af 22.1.2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Det er i denne henseende under henvisning til de relevante bestemmelser i den pågældende forordning, fortolket i lyset af forordningens mål, at det skal afgøres, om disse bestemmelser forbyder, pålægger eller tillader medlemsstaterne at vedtage visse gennemførelsesforanstaltninger og, særligt i sidstnævnte tilfælde, om den pågældende foranstaltning falder inden for rammerne af det skøn, som er tildelt medlemsstaterne (dom af 22.1.2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det følger ligeledes af retspraksis, at medlemsstaterne ved vedtagelsen af sådanne foranstaltninger er forpligtede til at overholde proportionalitetsprincippet, der skal iagttages af deres lovgivnings- og tilsynsmyndigheder ved anvendelsen af EU-retten, og ifølge hvilket de foranstaltninger, der gennemføres ved en bestemmelse, skal være egnede til at gennemføre det formål, der tilsigtes med den omhandlede EU-lovgivning, og ikke gå videre, end hvad der er nødvendigt for at opnå dette (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, Kommissionen mod Danmark, C-541/16, EU:C:2018:251, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Med henblik på besvarelsen af de forlagte spørgsmål skal det således afgøres, hvilket mål der forfølges med forordning 2019/1150 og de bestemmelser heri, som tildeler medlemsstaterne en rolle ved håndhævelsen heraf.
- 45 Hvad i første række angår dette mål fremgår det af 7. og 51. betragtning til denne forordning, at denne har til formål at fastlægge et sæt målrettede ufravigelige regler på EU-plan for at skabe et retfærdigt, forudsigeligt, holdbart og pålideligt onlineerhvervsklima på det indre marked. Navnlig bør erhvervsbrugere gives passende gennemsigtighed samt effektive klagemuligheder i hele EU for at lette forretningsaktiviteter på tværs af grænserne i EU og derved gøre det indre marked mere velfungerende.
- 46 I den nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, er det præciseret, at denne forordning skal bidrage til et velfungerende indre marked ved at fastsætte regler, der sikrer, at erhvervsbrugere og virksomhedswebstedsbrugere i forbindelse med onlinesøgemaskiner gives passende gennemsigtighed, retfærdighed og effektive klagemuligheder.

- 47 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 100 i forslaget til afgørelse, pålægger forordning 2019/1150 i denne sammenhæng udbydere af de omhandlede tjenester specifikke forpligtelser vedrørende gennemsigtighed og retfærdighed i de betingelser, der gælder for erhvervsbrugere, og fastsætter bestemmelser vedrørende udenretslig og retslig bilæggelse af tvister mellem disse udbydere og erhvervsbrugere.
- 48 Hvad i anden række angår de bestemmelser i forordning 2019/1150, hvorved medlemsstaterne tildeles en rolle ved håndhævelsen af denne, bemærkes for det første, at forordningens artikel 15, stk. 1, bestemmer, at »[h]ver medlemsstat sikrer tilstrækkelig og effektiv håndhævelse« af forordningen. I artikel 15, stk. 2, præciseres det, at »[m]edlemsstaterne fastsætter bestemmelser om de foranstaltninger, der anvendes i forbindelse med overtrædelse af [samme] forordning, og sikrer, at de gennemføres«, og at disse foranstaltninger »skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning«.
- 49 Artikel 15 i forordning 2019/1150 skal læses i lyset af 46. betragtning til forordningen, hvori det bl.a. hedder, at »[m]edlemsstaterne bør have mulighed for at betro eksisterende myndigheder, herunder domstole, håndhævelsen af denne forordning«, idet det dog præciseres, at »[d]enne forordning [ikke] bør [...] forpligte medlemsstaterne til at indføre ex officio-håndhævelse eller til at pålægge bøder«.
- 50 For det andet bestemmer artikel 16 i forordning 2019/1150 bl.a., at »Kommissionen [...] i tæt samarbejde med medlemsstaterne [fører] tilsyn med denne forordnings indvirkning på forbindelserne mellem onlineformidlingstjenester og deres erhvervsbrugere«. Med henblik herpå »[indsamler] Kommissionen [...] relevante oplysninger for at føre tilsyn med ændringerne i disse forbindelser«. Hvad angår medlemsstaterne fastsætter samme artikel 16, at de »bistår Kommissionen ved på anmodning at tilvejebringe alle relevante oplysninger, herunder om specifikke sager«. I øvrigt »[kan] Kommissionen [...] søge at indsamle oplysninger fra udbydere af onlineformidlingstjenester«.
- 51 For det tredje bestemmes det i artikel 18, stk. 3, i forordning 2019/1150, at »[m]edlemsstaterne fremlægger alle relevante oplysninger, som de har, [for Kommissionen,] og som [denne] kan kræve med henblik på [...] den rapport«, som den med regelmæssige mellemrum skal udarbejde i forbindelse med den revision af forordningen, der er omhandlet i artikel 18, stk. 1.
- 52 For det første følger det af denne doms præmis 50 og 51, at de oplysninger, som medlemsstaterne kan blive anmodet om at fremlægge for Kommissionen i henhold til artikel 16 og 18 i forordning 2019/1150, skal være relevante i forhold til at gøre det muligt for denne institution at føre tilsyn med ændringer i forbindelserne mellem bl.a. udbydere af onlineformidlingstjenester og erhvervsbrugere eller at udarbejde rapporter i forbindelse med evalueringen af forordningen.
- 53 Eftersom målet med forordning 2019/1150, således som det følger af denne doms præmis 45-47, er at sikre et retfærdigt, forudsigeligt, holdbart og tillidsfuldt onlineerhvervsklima på det indre marked, hvor erhvervsbrugere gives passende gennemsigtighed, retfærdighed og effektive klagemuligheder, kan de oplysninger, der indsamles af de nationale myndigheder, kun kvalificeres som »relevante« som omhandlet i denne forordnings artikel 16 og 18, hvis de har en tilstrækkeligt direkte forbindelse med dette mål.
- 54 Derimod kan en medlemsstat ikke, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 113 og 114 i forslaget til afgørelse, med henvisning til håndhævelsen af forordning 2019/1150 indsamle vilkårligt valgte oplysninger med den begrundelse, at Kommissionen måske

senere vil anmode om disse i forbindelse med varetagelsen af sine tilsyns- og revisionsopgaver vedrørende forordningen. Muligheden for at indsamle oplysninger under et sådant påskud ville nemlig give en medlemsstat mulighed for at omgå de krav, der følger af de principper, som er nævnt i denne doms præmis 41-43, med hensyn til medlemsstaternes vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger til en forordning. Desuden pålægger forordning 2019/1150 ikke medlemsstaterne på eget initiativ at indsamle de oplysninger, som Kommissionen eventuelt kan få brug for til udførelsen af sine opgaver, idet disse oplysninger kun skal fremlægges »på anmodning« af denne institution, som i øvrigt kan søge at indsamle oplysninger direkte fra udbyderne af onlineformidlingstjenester.

- 55 Når en medlemsstat betror en administrativ myndighed den opgave at håndhæve forordning 2019/1150 i henhold til artikel 15 heri, er de oplysninger, som denne myndighed kan indsamle med henvisning til udførelsen af denne opgave, for det andet kun egnede til at opfylde målet med denne forordning, hvis de har en tilstrækkeligt direkte forbindelse med dette mål.
- 56 I denne henseende har oplysninger om den økonomiske situation, som udbyderne af onlineformidlingstjenester befinder sig i, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 121-123 i forslaget til afgørelse, ikke en tilstrækkeligt direkte forbindelse med målet med forordning 2019/1150 som anført i denne doms præmis 45-47. De oplysninger, som kræves af udbyderne af disse tjenester på grundlag af forordning 2019/1150, skal nemlig vedrøre vilkårene for den leverede tjeneste, bl.a. for at de kompetente myndigheder kan få kendskab til og vurdere rimeligheden af de kontraktvilkår, som disse udbydere fastsætter for erhvervsbrugere i EU. Forbindelsen mellem på den ene side en udbyder af sådanne tjenesters økonomiske situation og på den anden side de nærmere regler for leveringen af disse tjenester til erhvervsbrugere, kan – hvis den findes – kun være indirekte. I henseende til denne forordning er kontrollen af rigtigheden af oplysningerne vedrørende denne økonomiske situation, som den italienske regering har påberåbt sig, følgelig ikke relevant. Hvad angår afdækningen af mulige »konkurrencefordrejninger«, som den italienske regering ligeledes har henvist til, hører denne ikke under målet med denne forordning, eftersom denne ikke berører EU-ret, der finder anvendelse på konkurrenceområdet, således som det er præciseret i forordningens artikel 1, stk. 5.
- 57 I betragtning af de oplysninger om indholdet af IES-indberetningen, som den forelæggende ret har givet eksempler på, jf. denne doms præmis 25, synes håndhævelsen af forordning 2019/1150, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 125-128 i forslaget til afgørelse, følgelig ikke at begrunde foranstaltninger som de omtvistede nationale foranstaltninger.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at forordning 2019/1150 skal fortolkes således, at den ikke begrunder en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger, der tager sigte på en tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af denne forordning, og i henhold til hvilke udbydere af onlineformidlingstjenester, med henblik på at levere deres ydelser i denne medlemsstat er underlagt en forpligtelse – der ved manglende opfyldelse kan medføre pålæggelse af sanktioner – til regelmæssigt at indgive et dokument vedrørende deres økonomiske situation til en myndighed i denne medlemsstat, i hvilket dokument der skal angives udførlige og mange oplysninger om bl.a. disse udbyderes indtægter.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1150 af 20. juni 2019 om fremme af retfærdighed og gennemsigtighed for erhvervsbrugere af onlineformidlingstjenester

skal fortolkes således, at

den ikke begrundet en medlemsstats vedtagelse af foranstaltninger, der tager sigte på en tilstrækkelig og effektiv håndhævelse af denne forordning, og i henhold til hvilke udbydere af onlineformidlingstjenester med henblik på at levere deres ydelser i denne medlemsstat er underlagt en forpligtelse – der ved manglende opfyldelse kan medføre pålæggelse af sanktioner – til regelmæssigt at indgive et dokument vedrørende deres økonomiske situation til en myndighed i denne medlemsstat, i hvilket dokument der skal angives udførlige og mange oplysninger om bl.a. disse udbyderes indtægter.

Underskrifter