



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 11 stycznia 2024 r.¹

Sprawy od C-662/22 do C-667/22

**Airbnb Ireland UC (C-662/22),
Expedia Inc. (C-663/22),
Google Ireland Limited (C-664/22),
Amazon Services Europe Sàrl (C-665/22 i C-667/22),
EG Vacation Rentals Ireland Limited (C-666/22)**
przeciwko
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) 2019/1150 – Dyrektywa 2000/31/WE –
Artykuł 3 – Przepisy techniczne dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego –
Przepisy krajowe nakładające na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców
wyszukiwarek internetowych obowiązek wpisania się do rejestru operatorów łączności
i wnoszenia wkładu finansowego

Spis treści

I.	Wprowadzenie	4
II.	Ramy prawne	5
A.	Prawo Unii	5
1.	Rozporządzenie 2019/1150	5
2.	Dyrektywa 2015/1535	6
3.	Dyrektywa 2000/31	7

¹ Język oryginału: francuski.

4. Dyrektywa 2006/123	8
B. Prawo włoskie	9
1. Ustawa nr 249/1997 ze zmianami wprowadzonymi ustawą nr 178/2020, a także decyzja nr 666/2008 ze zmianami wprowadzonymi decyzją nr 200/2021	9
2. Decyzja przewodniczącego AGCOM nr 14/2021	11
3. Decyzja nr 397/2013 ze zmianami wprowadzonymi decyzją nr 161/2021	11
III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne	12
A. Sprawy połączone C-662/22 i C-667/22	12
B. Sprawy połączone C-664/22 i C-666/22	15
C. Sprawa C-663/22	17
D. Sprawa C-665/22	18
IV. Postępowania przed Trybunałem	20
V. Analiza	21
A. W przedmiocie dopuszczalności	22
1. W sprawie C-663/22	22
2. W sprawie C-665/22	23
B. W przedmiocie rozporządzenia 2019/1150	23
1. Wykonywanie rozporządzenia	25
2. Rozporządzenie 2019/1150 i jego cel	26
3. Gromadzenie informacji i wykonywanie rozporządzenia 2019/1150	28
4. Ocena	29
5. Uwagi dodatkowe	30
C. W przedmiocie swobody świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE oraz dyrektyw 2000/31 i 2006/123	31
1. W przedmiocie dyrektywy 2000/31	32
a) Uwagi wstępne w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących swobody świadczenia usług	32
b) Wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny	33

1) Przedstawienie problemu	33
2) Uwagi ogólne dotyczące zakresu koordynowanej dziedziny	34
3) Ocena	36
c) Ograniczenie swobodnego przepływu usług	37
1) Brak możliwości zastosowania nurtu orzecznictwa dotyczącego art. 56 TFUE .	37
2) Ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego w świetle orzecznictwa	38
3) Orzecznictwo dotyczące swobody świadczenia usług	39
d) Przesłanki materialne przewidziane w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31	40
1) Charakter środków ustanawiających odstępstwo	41
2) Cel rozpatrywanych środków krajowych	41
3) Środek podjęty w stosunku do usługi, która faktycznie narusza jeden z celów określonych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31 lub grozi ich naruszeniem	42
4) Proporcjonalność	42
e) Wnioski wstępne	43
2. W przedmiocie dyrektywy 2006/123	43
3. W przedmiocie art. 56 TFUE	44
4. W przedmiocie wpływu rozporządzenia 2019/1150	45
5. Wnioski	45
D. W przedmiocie obowiązków notyfikacji środków krajowych przewidzianych w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535	46
1. Uwagi wstępne w przedmiocie znaczenia pytań prejudycjalnych	46
2. Przedstawienie problemu	46
3. Obowiązek notyfikacji w świetle dyrektywy 2000/31	47
4. Obowiązek notyfikacji w świetle dyrektywy 2015/1535	48
VI. Wnioski	50

I. Wprowadzenie

1. Pytania prejudycjalne zadane w sprawach, które obejmuje niniejsza opinia, dotyczą wykładni rozporządzenia (UE) 2019/1150² oraz dyrektyw 2000/31/WE³, 2006/123/WE⁴ i (UE) 2015/1535⁵. Wynikają one z zakwestionowania przez dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych (zwanymi dalej „dostawcami usług internetowych”) przyjętego przez Republikę Włoską uregulowania nakładającego na nich, między innymi, obowiązek wpisania się do rejestru i przekazywania informacji dotyczących ich struktury i sytuacji gospodarczej.

2. Pytania te dają Trybunałowi, po pierwsze, okazję do wypowiedzenia się po raz pierwszy w przedmiocie wykładni rozporządzenia 2019/1150 i zakresu swobody, jakim dysponują państwa członkowskie przy jego stosowaniu.

3. Po drugie, dają one Trybunałowi możliwość wyjaśnienia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego państwo członkowskie stosuje rozpatrywane obowiązki w odniesieniu do usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich. Chciałbym wskazać, z zastrzeżeniem moich przedstawionych dalej rozważań, że w art. 3 dyrektywy 2000/31 ustanowiony został mechanizm, który stoi na przeszkodzie stosowaniu tych obowiązków w odniesieniu do takich właśnie usługodawców.

4. Można wprawdzie twierdzić, że ta ochrona – która została przyznana świadczącym usługi społeczeństwa informacyjnego podmiotom mającym siedzibę w Unii przed środkami przyjętymi przez państwa członkowskie inne niż to, w którym mają siedzibę, w mechanizmie ustanowionym w art. 3 dyrektywy 2000/31 – ma szczególnie szeroki zakres. Jestem jednak zdania, że zamiarem prawodawcy Unii przy przyjmowaniu tej dyrektywy, która jest znakiem swoich czasów, było ustanowienie podstawowego systemu, który chroni w sposób szczególny swobodę przepływu usług społeczeństwa informacyjnego w Unii.

5. W tym kontekście dyrektywa 2000/31 ma na celu dostosowanie rozwiązań przewidzianych w traktacie do wyzwań związanych z rozwojem Internetu. Jednocześnie dyrektywa ta posłużyła za punkt wyjścia do zmian prawa Unii, które są dokonywane w dziedzinie usług internetowych⁶.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Dz.U. 2019, L 186, s. 57).

³ Dyrektywa 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) (Dz.U. 2000, L 178, s. 1).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).

⁶ Zobacz motyw 21 dyrektywy 2000/31, który stanowi, że dziedzina ta „pozostaje bez uszczerbku dla przyszłej harmonizacji na poziomie wspólnotowym odnoszącej się do usług społeczeństwa informacyjnego oraz przyszłego ustawodawstwa przyjętego na poziomie krajowym zgodnie z prawem wspólnotowym”.

W razie potrzeby prawodawca może, a nawet powinien interweniować i wprowadzać zharmonizowane rozwiązania, które są dostosowane do realiów społeczno-ekonomicznych⁷. Miało to miejsce w ostatnich latach⁸, czego ostatnią doskonałą ilustracją jest Digital Services Act⁹.

6. Ponadto gospodarczy charakter informacji, które usługodawcy internetowi mają przekazywać w ramach rozpatrywanych obowiązków, może sugerować, że są one przydatne do sprawdzenia, czy usługodawcy ci wywiązują się ze swoich obowiązków podatkowych. Niemniej jednak mechanizm ustanowiony w art. 3 dyrektywy 2000/31 nie ma zastosowania w dziedzinie podatków¹⁰. Z punktu widzenia prawa Unii zgodność z prawem środków wyłączonych z zakresu zastosowania tej dyrektywy należy badać w świetle art. 56 TFUE¹¹. Jednakże ani sąd odsyłający, ani rząd włoski nie podnoszą, że rozpatrywane obowiązki są związane z koniecznością zapewnienia wypełniania obowiązków podatkowych.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie 2019/1150

7. Artykuł 15 rozporządzenia 2019/1150, zatytułowany „Egzekwowanie”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia właściwe i skuteczne egzekwowanie [stosowanie] niniejszego rozporządzenia.

2. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy określające środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz zapewniają ich wykonywanie. Przewidziane środki muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

8. Artykuł 16 tego rozporządzenia, zatytułowany „Monitorowanie”, przewiduje:

„Komisja [Europejska], w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, uważnie monitoruje wpływ niniejszego rozporządzenia na stosunki między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi oraz między wyszukiwarkami internetowymi i użytkownikami korzystającymi ze strony internetowej w celach biznesowych. W tym celu Komisja gromadzi odpowiednie informacje, aby monitorować zmiany w tych stosunkach, w tym poprzez przeprowadzanie odpowiednich analiz. Państwa członkowskie wspierają Komisję, dostarczając na jej wniosek wszelkie zgromadzone istotne informacje, w tym informacje dotyczące konkretnych

⁷ Oczywiście Trybunał nie traci również z pola widzenia realiów społeczno-gospodarczych, w szczególności przy dokonywaniu wykładni traktatu [zob. moja opinia w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 1–5)]. Jednakże w dziedzinie zharmonizowanej trudniej jest uwzględnić te realia w każdym konkretnym przypadku i interwencja prawodawcy europejskiego jest tym bardziej konieczna.

⁸ Zobacz tytułem przykładu dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz.U. 2011, L 335, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2012, L 18, s. 7) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/784 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w Internecie treści o charakterze terrorystycznym (Dz.U. 2021, L 172, s. 79).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 277, s. 1).

¹⁰ Zobacz art. 1 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2000/31.

¹¹ Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:1018, pkt 38).

przypadków. Do celów niniejszego artykułu i art. 18 Komisja może starać się zgromadzić informacje od dostawców usług pośrednictwa internetowego”.

2. Dyrektywa 2015/1535

9. Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

b) »usługa« oznacza każdą usługę społeczeństwa informacyjnego, to znaczy każdą usługę normalnie świadczoną za wynagrodzeniem, na odległość, drogą elektroniczną i na indywidualne żądanie odbiorcy usług.

[...]

e) »zasada dotycząca usług« oznacza wymóg o charakterze ogólnym odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności usługowych, w rozumieniu lit. b), w szczególności przepisy dotyczące dostawcy usług, usług i odbiorców usług, z wyjątkiem zasad, które nie odnoszą się szczególnie do usług określonych w tej literze.

[...]

f) »przepisy techniczne« oznaczają specyfikacje techniczne i inne wymagania bądź zasady dotyczące usług, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de iure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu, świadczenia usługi, ustanowienia operatora usług lub korzystania w państwie członkowskim lub na przeważającej jego części, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem określonych w art. 7, zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług.

[...]”.

10. Artykuł 5 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy przewiduje:

„Z zastrzeżeniem art. 7 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy; przekazują Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie”.

11. Zgodnie z art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy:

„Artykuł 5 i 6 nie stosuje się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:

a) przestrzegają wiążących aktów prawnych Unii, które skutkują przyjęciem specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług;

[...].

3. Dyrektywa 2000/31

12. Dyrektywa 2000/31 w art. 2 lit. a) definiuje pojęcie „usług społeczeństwa informacyjnego” poprzez odesłanie do art. 1 ust. 1 dyrektywy 2015/1535¹².

13. W art. 2 lit. h) dyrektywy 2000/31 zdefiniowano „dziedzinę podlegającą koordynacji” jako „wymagania ustanowione w systemach prawnych państw członkowskich mające zastosowanie do podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego lub do usług społeczeństwa informacyjnego, niezależnie od tego, czy mają charakter ogólny, czy zostały przewidziane szczególnie dla nich”.

14. Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Rynek wewnętrzny”, ma następujące brzmienie:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia, aby usługi społeczeństwa informacyjnego świadczone przez usługodawcę mającego siedzibę na jego terytorium były zgodne z przepisami krajowymi stosowanymi w tym państwie członkowskim i wchodzącymi w zakres koordynowanej dziedziny.

2. Państwa członkowskie nie mogą z powodów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny ograniczać swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z innego państwa członkowskiego.

3. Ustępy 1 i 2 nie mają zastosowania do dziedzin określonych w załączniku.

4. Państwa członkowskie mogą podejmować środki mające na celu odstępianie od ust. 2 w odniesieniu do określonej usługi społeczeństwa informacyjnego, jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) środki są:

i) konieczne z jednego z następujących powodów:

- porządek publiczny, w szczególności zapobieganie, dochodzenie, wykrywanie oraz ściganie przestępstw, wraz z ochroną małoletnich oraz walką z podżeganiem do nienawiści z powodów rasowych, seksualnych, religijnych oraz narodowościowych, a także z naruszeniem godności człowieka dotyczącymi osób fizycznych,

[...]

ii) podejmowane przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego, która narusza cele określone w [ppkt (i)] lub która faktycznie i poważnie grozi naruszeniem tych celów;

¹² W wersji obowiązującej przed wejściem w życie dyrektywy 2015/1535 art. 2 lit. a) dyrektywy 2000/31 definiował „usługi społeczeństwa informacyjnego” jako „usługi w rozumieniu art. 1 akapit pierwszy pkt 2 dyrektywy [98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.U. 1998, L 204, s. 37), w wersji zmienionej dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 217, s. 18) (zwanej dalej:dyrektywą 98/34)”. Od momentu wejścia w życie dyrektywy 2015/1535 odesłanie to należy rozumieć jako odesłanie do jej art. 1 ust. 1 lit. b).

- iii) proporcjonalne do tych celów;
- b) państwo członkowskie przed podjęciem takich środków oraz bez uszczerbku dla postępowania sądowego, łącznie ze wstępną procedurą sądową oraz czynnościami przeprowadzonymi w postępowaniu przygotowawczym:
 - zwróciło się do państwa członkowskiego określonego w ust. 1, aby podjęło środki, a państwo to ich nie podjęło lub były one niewystarczające,
 - powiadomiło Komisję i państwo członkowskie określone w ust. 1 o zamiarze podjęcia takich środków.

5. Państwa członkowskie mogą w nagłym przypadku odstąpić od warunków ustanowionych w ust. 4 lit. b). W takim przypadku powiadamia się w możliwie najkrótszym terminie Komisję i państwo członkowskie określone w ust. 1 o podjętych środkach, wskazując powody, z których państwo członkowskie wnosi, że zachodzi taki nagły przypadek.

6. Bez uszczerbku dla możliwości państwa członkowskiego podejmowania takich środków Komisja bada w jak najkrótszym terminie zgodność środków, o których została powiadomiona, z prawem wspólnotowym; w przypadku gdy uzna, że środek taki jest niezgodny z prawem wspólnotowym, zwraca się do państwa członkowskiego o wstrzymanie się od podejmowania przewidywanych środków lub o natychmiastowe zakończenie ich stosowania”.

4. Dyrektywa 2006/123

15. Artykuł 16 dyrektywy 2006/123, zatytułowany „Swoboda świadczenia usług”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo.

[...]

Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia wymogów sprzecznych z następującymi zasadami:

- a) niedyskryminacja: wymóg nie może ani bezpośrednio, ani pośrednio dyskryminować ze względu na przynależność państwową lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo;
- b) konieczność: wymóg musi być uzasadniony względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego;
- c) proporcjonalność: wymóg musi być odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie może wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

2. Państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim poprzez nałożenie któregośkolwiek z następujących wymogów:

[...]

b) obowiązek uzyskania przez usługodawcę zezwolenia od ich właściwych organów, w tym wpisu do rejestru [...];

[...]”.

B. Prawo włoskie

16. We włoskim porządku prawnym środki mające na celu wdrożenie rozporządzenia 2019/1150 – a mianowicie w szczególności decyzje nr 14/2021¹³ i 200/2021¹⁴ oraz, prawdopodobnie, decyzja nr 161/2021¹⁵ – zostały przyjęte na podstawie art. 1 ust. 515–517 legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023 (ustawy nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. o przewidywanym budżecie państwa na rok budżetowy 2021 i budżecie wieloletnim na okres 2021–2023)¹⁶ (zwanej dalej „ustawą nr 178/2020”), która zmieniła legge 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 przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych)¹⁷, zwaną dalej „ustawą nr 249/1997, na mocy której ustanowiono AGCOM.

*1. Ustawa nr 249/1997 ze zmianami wprowadzonymi ustawą nr 178/2020, a także decyzja nr 666/2008 ze zmianami wprowadzonymi decyzją nr 200/2021*¹⁸

17. Artykuł 1 ust. 6 ustawy nr 249/1997 został zmieniony art. 1 ust. 515 ustawy nr 178/2020, który przewiduje:

„W celu propagowania uczciwości i przejrzystości w stosunkach z użytkownikami biznesowymi korzystającymi z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji, w art. 1 ustawy [nr 249/1997] wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 6:

[...]

¹³ Provvedimento presidenziale n. 14/21/PRES, recante „Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all’[Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)] per l’anno 2021 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online” (decyzja przewodniczącego nr 14/21/PRES z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie „Wysokości i warunków płatności wkładu należnego AGCOM za rok 2021 przez podmioty prowadzące działalność w sektorze usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych”) (GURI nr 304 z dnia 23 grudnia 2021 r.) (zwana dalej „decyzją nr 14/2021”), ratyfikowana przez AGCOM delibera n. 368/21/CONS (decyzją nr 368/21/CONS).

¹⁴ Delibera n. 200/21/CONS – Modifiche alla delibera n. 666/08/CONS recante „regolamento per la tenuta del [ROC]” 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 nr 200/21/CONS w sprawie zmiany decyzji nr 666/08 w związku z wejściem w życie ustawy nr 178/2020) (zwana dalej „decyzją nr 200/2021”).

¹⁵ Delibera n. 161/21/CONS. Modifiche alla delibera n. 397/13 (decyzja nr 161/21/CONS w sprawie zmiany decyzji nr 397/13) (zwana dalej „decyzją nr 161/2021”).

¹⁶ Dodatek zwyczajny do GURI nr 322 z dnia 30 grudnia 2020 r.

¹⁷ Dodatek zwyczajny do GURI nr 169 z dnia 25 sierpnia 1997 r.

¹⁸ Ta część ram prawnych ma znaczenie dla spraw połączonych C-662/22 i C-667/22, spraw połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz – w zakresie, w jakim obejmuje ona ustawę nr 178/2020 – spraw C-663/22 i C-665/22.

2) w lit. c) [...] dodaje się następujące [zdanie]:

»14a [Rada AGCOM] zapewnia właściwe i skuteczne stosowanie rozporządzenia [2019/1150], w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji«;

[...]”.

18. Przepisy ustawy nr 178/2020 nałożyły na dostawców usług internetowych oferujących usługi we Włoszech, nawet jeśli nie mają oni siedziby na terytorium tego państwa członkowskiego, pewne obowiązki, a mianowicie, po pierwsze, obowiązek wpisania się do registro degli operatori di comunicazione (rejestr operatorów łączności, zwanego dalej „ROC”), i po drugie, obowiązek corocznego wnoszenia wkładu finansowego na rzecz AGCOM.

19. I tak, w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o obowiązek wpisania się do ROC, w dniu 26 listopada 2008 r. AGCOM przyjął delibera n. 666/08/CONS, Regolamento per l’organizzazione e la tenuta del [ROC] (decyzję nr 666/08/CONS dotyczącą rozporządzenia w sprawie utworzenia i prowadzenia [ROC])¹⁹ (zwaną dalej „decyzją nr 666/2008”). Artykuł 2 załącznika A do decyzji nr 666/2008 wymienia kategorie podmiotów zobowiązanych do wpisania się do ROC.

20. W dniu 17 czerwca 2021 r. AGCOM przyjął decyzję nr 200/2021. Decyzją tą AGCOM zmienił załącznik A do decyzji nr 666/2008, włączając do wykazu kategorii podmiotów zobowiązanych do wpisania się do ROC dostawców usług internetowych określonych w rozporządzeniu 2019/1150, którzy, nawet jeśli nie mają siedziby ani nie mają miejsca zamieszkania na terytorium krajowym, świadczą takie usługi na rzecz użytkowników biznesowych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania we Włoszech lub oferują ich świadczenie. AGCOM zmienił również załącznik B do decyzji nr 666/2008, rozciągając na dostawców usług internetowych obowiązek przedstawienia, przy składaniu wniosku o wpis do ROC, oświadczeń dotyczących ich struktury organizacyjnej i prowadzonej działalności, a także obowiązek przedstawiania kolejnych oświadczeń rocznych.

21. Decyzja nr 666/2008 przewiduje, że wpis do ROC podlega wymogom proceduralnym i komunikacyjnym. Dostawcy usług internetowych muszą zatem, między innymi, zebrać, a następnie przekazać AGCOM szereg informacji na temat swej struktury organizacyjnej, powiadamiać AGCOM w ściśle określonych terminach (30 dni) o wszelkich zmianach w zakresie kontroli i własności, w tym o każdym przeniesieniu własności 10 % lub więcej udziałów (akcji) (lub 2 % w przypadku spółek notowanych na giełdzie)²⁰, przekazywać AGCOM coroczne oświadczenia i informować niezwłocznie AGCOM o wszelkich zmianach w przekazanych informacjach²¹. Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że jego zdaniem spółkom wpisanym do ROC zakazuje się „uzyskiwania, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych podmiotów, które kontrolują lub z którymi są powiązane [...] dochodów przekraczających 20 % całkowitych dochodów osiągniętych w zintegrowanym systemie łączności”²².

22. Dostawcy usług internetowych, którzy nie wywiązują się z tych obowiązków, podlegają karom, które sąd odsyłający określa jako „znaczące”. Chociaż sąd ten nie podaje szczegółowych informacji w tym względzie, należy stwierdzić, że w takim przypadku stosowane są kary przewidziane w art. 1

¹⁹ GURI nr 25 z dnia 31 stycznia 2009 r.

²⁰ Zobacz art. 8 i 9 załącznika A do decyzji nr 666/2008.

²¹ Zobacz załącznik B oraz art. 10 i 11 załącznika A do decyzji nr 666/2008.

²² W przedmiocie znaczenia tego zakazu dla niniejszej opinii zob. przypis 27.

ust. 29–32 ustawy nr 249/1997²³. Kary te obejmują kary grzywny, a w niektórych przypadkach zawieszenie działalności dostawcy we Włoszech, a nawet sankcje karne. AGCOM może również zarządzić wpisanie dostawcy do ROC z urzędu.

23. W drugiej kolejności, co się tyczy obowiązku corocznego wnoszenia wkładu finansowego na rzecz AGCOM, art. 1 ust. 517 ustawy nr 178/2020 przewiduje, że „w celu pokrycia całkowitej kwoty kosztów administracyjnych poniesionych w związku z wykonywaniem funkcji regulacyjnych, nadzorczych, rozstrzygania sporów i nakładania kar, powierzonych [AGCOM] na mocy ustawy w sprawach, o których mowa w ust. 515” do art. 1 legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006) [ustawy nr 266 z dnia 23 grudnia 2005 r., wprowadzającej przepisy w sprawie uchwalania rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa o stabilności budżetowej na rok 2006)]²⁴ (zwanej dalej „ustawą nr 266/2005”) dodaje się następujący ustęp: „66a. W ramach pierwszego zastosowania w odniesieniu do 2021 r. kwotę wkładu dostawców usług internetowych, o których mowa w art. 1 ust. 6 lit. a) pkt 5 ustawy nr 249/1997, ustala się na 1,5 %o dochodów osiągniętych na terytorium kraju, nawet jeśli są one ujmowane w bilansach spółek mających siedzibę za granicą, a które są związane z wartością produkcji wykazaną w bilansie za poprzedni rok obrotowy lub, w przypadku podmiotów, które nie są zobowiązane do sporządzania tego bilansu, z równoważnymi pozycjami innych zapisów księgowych potwierdzających całkowitą wartość produkcji. W kolejnych latach [AGCOM] może wprowadzić ewentualne zmiany wysokości i zasad wnoszenia wkładu zgodnie z ust. 65 w granicach 2 %o dochodów oszacowanych zgodnie ze zdaniem poprzednim”.

2. Decyzja przewodniczącego AGCOM nr 14/2021

24. W decyzji 14/2021²⁵ określono wysokość i zasady wnoszenia przez dostawców usług internetowych wkładu, o którym mowa w art. 1 ust. 66a ustawy nr 266/2005.

3. Decyzja nr 397/2013 ze zmianami wprowadzonymi decyzją nr 161/2021

25. W dniu 25 czerwca 2013 r. AGCOM przyjął delibera n. 397/13/CONS, informativa economica di sistema (decyzję nr 397/13/CONS dotyczącą informacji gospodarczej w zakresie systemów, zwaną dalej „decyzją nr 397/2013”). W art. 2 ust. 1 tej decyzji wymienione zostały kategorie podmiotów, które są zobowiązane do przekazywania AGCOM dokumentu zatytułowanego „informativa economica di sistema” (informacja gospodarcza w zakresie systemów, zwanego dalej „IGS”).

26. Decyzją nr 161/2021²⁶ AGCOM rozciągnął obowiązek przekazywania IGS na dostawców usług internetowych, którzy prowadzą działalność na terytorium Włoch, powołując się na konieczność „corocznego gromadzenia istotnych informacji i podjęcia środków w celu zapewnienia właściwego i skutecznego stosowania [rozporządzenia 2019/1150]” oraz „wykonywania funkcji powierzonych [AGCOM] na mocy [ustawy nr 178/2020]”.

²³ Zobacz załącznik A do decyzji nr 666/2008, a w szczególności jej art. 8 ust. 5 i art. 9 ust. 7.

²⁴ Dodatek zwyczajny do GURI nr 211 z dnia 29 grudnia 2005 r.

²⁵ Ta część ram prawnych ma znaczenie dla spraw połączonych C-662/22 i C-667/22.

²⁶ Ta część ram prawnych ma znaczenie dla spraw C-663/22 i C-665/22.

27. Zgodnie z tą decyzją IGS jest „roczną deklaracją, którą operatorzy łączności muszą składać i która dotyczy danych osobowych i gospodarczych związanych z prowadzoną przez dane podmioty działalnością, mającą na celu zebranie informacji niezbędnych do wypełnienia konkretnych obowiązków prawnych, w tym waloryzacji zintegrowanego systemu łączności (SIC) i weryfikacji progów w zakresie jego koncentracji, analizy rynku i ewentualnych pozycji dominujących lub innych, które w każdym przypadku są szkodliwe dla pluralizmu, sprawozdania rocznego i badań, a także umożliwienie aktualizacji bazy statystycznej operatorów łączności”.

28. W praktyce wspomniana decyzja nakłada na dostawców usług internetowych obowiązek przekazywania istotnych i szczegółowych informacji dotyczących ich sytuacji gospodarczej. Tytułem przykładu, podmioty świadczące usługi pośrednictwa na internetowej stronie sprzedażowej muszą wskazać, ile wynoszą: całkowity dochód z tej strony, opłaty abonamentowe i opłaty stałe (rejestracja, członkostwo, subskrypcja itp.) z tytułu korzystania z platformy sprzedaży internetowej przez użytkowników zamieszkujących czy też mających siedzibę we Włoszech w celu oferowania konsumentom towarów i usług, a także stałe i zmienne prowizje pobierane od realizowanej za pośrednictwem tej platformy sprzedaży (lub sprzedaży netto).

29. Nieprzekazanie IGS lub przekazanie nieprawdziwych danych pociąga za sobą zastosowanie kar przewidzianych w art. 1 ust. 29 i 30 ustawy nr 249/1997.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

A. Sprawy połączone C-662/22 i C-667/22

30. Airbnb Ireland UC (zwana dalej „Airbnb”), której siedziba znajduje się w Irlandii, prowadzi internetowy portal pośrednictwa nieruchomości o tej samej nazwie, który umożliwia kojarzenie – z jednej strony – wynajmujących, którzy dysponują miejscami zakwaterowania, z – z drugiej strony – osobami poszukującymi zakwaterowania, przy czym płatność za udostępnienie zakwaterowania jest pobierana od klienta przed rozpoczęciem najmu i przekazywana wynajmującemu po rozpoczęciu najmu, jeżeli nie doszło do zakwestionowania usługi przez najemcę.

31. Amazon Services Europe Sàrl (zwana dalej „Amazon”), której siedziba znajduje się w Luksemburgu, prowadzi platformę internetową mającą na celu kojarzenie zewnętrznych sprzedawców z konsumentami w celu umożliwienia realizacji między nimi transakcji sprzedaży towarów.

32. Zmiany krajowych ram prawnych wynikające z ustawy nr 178/2020 oraz z decyzji nr 200/2021 i nr 14/2021 skutkowały nałożeniem na Airbnb i Amazon, jako dostawców usług pośrednictwa internetowego, obowiązku wpisania się do ROC i, w konsekwencji, przekazywania AGCOM szeregu informacji, a także wnoszenia na rzecz AGCOM wkładu finansowego.

33. Airbnb i Amazon wniosły skargi do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), żądając w szczególności stwierdzenia nieważności decyzji nr 200/2021 i nr 14/2021. Spółki te podnoszą, że ustawa nr 178/2020 i owe decyzje są sprzeczne z rozporządzeniem 2019/1150 oraz dyrektywami 2000/31, 2006/123 i 2015/1535.

34. W tym względzie w pierwszej kolejności sąd odsyłający przypomina, z jednej strony, że art. 15 rozporządzenia 2019/1150 powierza państwom członkowskim zadanie zapewnienia jego „odpowiedniego” i „skutecznego” stosowania. Ponadto państwa członkowskie ustanawiają przepisy określające środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tego rozporządzenia oraz zapewniają ich wykonywanie. Środki te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Z drugiej strony w art. 16 wspomnianego rozporządzenia dodano, że Komisja uważnie monitoruje jego wpływ i gromadzi informacje istotne dla monitorowania rozwoju stosunków między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi oraz między wyszukiwarkami internetowymi i użytkownikami korzystającymi ze strony internetowej w celach biznesowych, w tym poprzez przeprowadzanie odpowiednich badań.

35. Chociaż zdaniem ustawodawcy krajowego obowiązek wpisania się do ROC stanowi wykonanie rozporządzenia 2019/1150, sąd odsyłający zauważa, że obowiązek ten ma na celu poinformowanie AGCOM przede wszystkim o strukturze własnościowej i organizacji administracyjnej podmiotów objętych tym obowiązkiem, a nie dostarczanie jakichkolwiek informacji dotyczących przestrzegania obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1150 czy też przejrzystości i uczciwości stosunków z użytkownikami biznesowymi. W ten sposób ustawodawca krajowy wprowadza kontrolę, która jest zupełnie odmienna od tej przewidzianej w celu wykonania tego rozporządzenia i jest z nią sprzeczna, a ponadto – niedostosowana do zamierzonego celu, ponieważ nie dotyczy ona skutecznego przestrzegania przez dostawców usług internetowych obowiązków przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu w celu zagwarantowania przejrzystości i uczciwości stosunków umownych z użytkownikami biznesowymi, a jedynie pewnych chrakteryzujących tych dostawców subiektywnych elementów.

36. W drugiej kolejności, z jednej strony, sąd odsyłający uważa, że przepisy dotyczące wpisu do ROC wprowadzają w szczególności mający ogólny charakter wymóg odnoszący się do świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego, o których należało zatem, zgodnie z obowiązkami przewidzianymi w dyrektywie 2015/1535, powiadomić Komisję. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę fakt, że zdaniem tego sądu rozpatrywane środki krajowe wydają się ograniczać swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego świadczonych przez usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, sąd ten nie wyklucza, że środki te należało zgłosić Komisji, zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31.

37. W trzeciej kolejności sąd odsyłający odwołuje się do zasady swobodnego świadczenia usług, o której mowa w art. 56 TFUE, w postaci zdefiniowanej w dyrektywach 2000/31 i 2006/123, i uważa, że obowiązek wpisania się do ROC może stanowić nieuzasadnione ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego.

38. Dokładniej rzecz ujmując, sąd ten zauważa, że z uwagi na rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2000/31 w odniesieniu do usług społeczeństwa informacyjnego przewidziany w ustawie nr 178/2020 i decyzji nr 200/2021 obowiązek wpisania się do ROC oraz wymóg uiszczania wkładu finansowego wydają się stanowić ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego, w zakresie, w jakim są one nakładane przez państwo członkowskie inne niż to, w którym dostawca ma siedzibę.

39. Ponadto sąd ten wskazuje, również w kontekście zasady swobodnego świadczenia usług, że dyrektywa 2006/123 przewiduje w istocie, iż państwa członkowskie nie mogą ograniczać swobody świadczenia usług przez usługodawcę prowadzącego przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim. Powołując się na wyrok Schnitzer²⁷, sąd odsyłający zauważa, że nałożenie na takiego usługodawcę obowiązku wpisania się do ROC i wnoszenia wkładu finansowego może naruszać tę zasadę ze względu na to, iż obowiązki te pociągają za sobą obciążenia finansowe i administracyjne, które mogą utrudniać funkcjonowanie wspólnego rynku oraz opóźniać czy też utrudniać świadczenie usług w przyjmującym państwie członkowskim bądź lub czynić je bardziej kosztownym.

40. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowieniami z dnia 10 października 2022 r., które wpłynęły do sekretariatu Trybunału, odpowiednio, w dniach 19 i 21 października 2022 r., postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy rozporządzenie [2019/1150] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który, w celu propagowania uczciwości i przejrzystości w stosunkach z użytkownikami biznesowymi korzystającymi z usług pośrednictwa internetowego, w tym poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji, nakłada na dostawców usług [internetowych] obowiązek wpisania się do rejestru, wiążący się z przekazywaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?
- 2) Czy dyrektywa [2015/1535] zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług [internetowych] zostaje nałożony obowiązek wpisania się do rejestru, wiążący się z przekazywaniem 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?
- 3) Czy art. 3 dyrektywy [2000/31] stoi na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które, w celu propagowania uczciwości i przejrzystości w stosunkach z użytkownikami biznesowymi korzystającymi 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 wpisanie się do rejestru, wiążące się z przekazywaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?
- 4) Czy ustanowiona w art. 56 TFUE zasada swobodnego świadczenia usług i art. 16 dyrektywy [2006/123] stoją na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które w celu propagowania uczciwości i przejrzystości w stosunkach z użytkownikami biznesowymi korzystającymi 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 wpisanie się do rejestru,

²⁷ Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. (C-215/01, EU:C:2003:662).

wiążące się z przekazywaniem istotnych informacji na temat ich organizacji i wniesieniem wkładu finansowego, a także poddaniem ich karom w przypadku niewykonania tego obowiązku?

- 5) Czy art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy [2000/31] zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług [internetowych] zostaje nałożony obowiązek wpisania się do rejestru, wiążący się z przekazywaniem 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 jednostce sprzeciwić się stosowaniu wobec niej środków nienotyfikowanych Komisji?”.

B. Sprawy połączone C-664/22 i C-666/22

41. Google Ireland Limited (zwana dalej „Google”), z siedzibą w Irlandii, oferuje internetowe usługi reklamowe i jest operatorem wyszukiwarki o tej samej nazwie w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

42. Decyzją z dnia 25 czerwca 2019 r. AGCOM dokonał z urzędu wpisu Google do ROC ze względu na to, że przedsiębiorstwo to jest podmiotem prowadzącym działalność reklamową w Internecie, i, mimo tego, że jego siedziba znajduje się za granicą, uzyskuje dochody we Włoszech.

43. W następstwie tego wpisu AGCOM decyzją z dnia 9 listopada 2020 r. nałożył na Google obowiązek wniesienia wkładu finansowego na pokrycie kosztów operacyjnych za rok 2020.

44. Google zaskarżyła te decyzje AGCOM do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum).

45. W następstwie zmian, jakie zaszły w krajowych ramach prawnych w następstwie przyjętej przez ustawodawcę włoskiego ustawy nr 178/2020 i przyjętej przez AGCOM decyzji nr 200/2021, w szczególności w celu zapewnienia przestrzegania rozporządzenia 2019/1150, Google zmieniła swoje żądania, wnosząc również o stwierdzenie nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim obowiązek wpisania się do ROC został w niej rozszerzony na dostawców usług internetowych.

46. EG Vacation Rentals Ireland Limited (zwana dalej „EGVR”), z siedzibą w Irlandii, jest podmiotem zarządzającym i operatorem platformy internetowej oraz różnego rodzaju dostępnych za jej pośrednictwem narzędzi i funkcji, które z jednej strony umożliwiają właścicielom nieruchomości i podmiotom nimi zarządzającym publikowanie ogłoszeń o tych nieruchomościach, a z drugiej strony umożliwiają podróżnym dokonywanie wyboru tych nieruchomości i kontaktowanie się z ich właścicielami i podmiotami, które nimi zarządzają, w celu ich wynajmu.

47. Zmiany krajowych ram prawnych, o których mowa w pkt 45 niniejszej opinii, skutkowały nałożeniem na EGVR obowiązku wpisania się do ROC i, co za tym idzie, przekazywania AGCOM szeregu informacji, a także wnoszenia na jego rzecz wkładu finansowego. EGVR wniosła do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji nr 200/21.

48. Przed sądem odsyłającym Google i EGVR podniosły, że ustawa nr 178/2020 i decyzja nr 200/2021, w zakresie, w jakim nakładają na nie rozpatrywane obowiązki, są sprzeczne z zasadą swobody świadczenia usług, rozporządzeniem 2019/1150 i kilkoma dyrektywami.

49. W tym względzie sąd odsyłający podnosi w pierwszej kolejności, powołując się na dyrektywy 2000/31 i 2006/123, z tych samych powodów co te przedstawione w pkt 37–39 niniejszej opinii, że swobodny przepływ usług, do którego zapewnienia zmierzają te dyrektywy, może zostać podważony przez rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki.

50. W drugiej kolejności, uznawszy, że przepisy dotyczące wpisu do ROC wprowadzają mający ogólny charakter wymóg odnoszący się do świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego i wydają się ograniczać swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, z tych samych powodów co te, które zostały wskazane w pkt 36 niniejszej opinii, sąd odsyłający zastanawia się, czy przewidziane w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535 obowiązki notyfikacji mają zastosowanie do środków rozpatrywanych w postępowaniach głównych.

51. W trzeciej kolejności, przedstawivszy taką samą argumentację jak ta zawarta w pkt 35 niniejszej opinii, sąd odsyłający zauważa, że rozporządzenie 2019/1150 wprowadza zestaw zasad, aby zapewnić istnienie uczciwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach rynku wewnętrznego. Przypomina on, że rozporządzenie to przewiduje w art. 15, iż każde państwo członkowskie zapewnia właściwe i skuteczne wprowadzanie tego rozporządzenia w życie i określa środki mające zastosowanie do jego naruszeń, które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Sąd ten zauważa, że zdaniem ustawodawcy krajowego obowiązki nałożone na skarżące w postępowaniu głównym są uzasadnione na gruncie misji AGCOM, która polega na ustalaniu i zbieraniu od znajdujących się pod jego nadzorem podmiotów danego sektora rynku danych księgowych i pozaksięgowych uznanych za istotne dla wykonywania jego funkcji instytucjonalnych. Sąd odsyłający zastanawia się, czy cel ten uzasadnia obowiązkowy wpis do ROC oraz wynikające z niego obowiązki i zakazy oraz czy obowiązki i zakazy nałożone na skarżące w postępowaniu głównym są zgodne z zasadą proporcjonalności.

52. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowieniami z dnia 10 października 2022 r., które wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 21 października 2022 r., postanowił zawiesić postępowania i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, takich jak art. 1 ust. 515[–]517 ustawy nr [178/2020], które przewidują w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim, lecz prowadzących działalność we Włoszech, dodatkowe obciążenia o charakterze administracyjnym i finansowym, takie jak obowiązek wpisania się do specjalnego rejestru i wniesienia wkładu finansowego? W szczególności czy ten przepis krajowy narusza art. 3 dyrektywy 2000/31, zgodnie z którym podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego podlega wyłącznie ustawodawstwu [...] państwa członkowskiego, w którym podmiot ten ma siedzibę?
- 2) Czy prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisów krajowych, takich jak art. 1 ust. 515[–]517 ustawy nr 178/2020, który przewiduje w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim dodatkowe obciążenia o charakterze administracyjnym i finansowym? W szczególności czy ustanowiona w art. 56 [TFUE] zasada

swobodnego świadczenia usług oraz podobne zasady wynikające z dyrektyw 2006/123 i 2000/31 stoją na przeszkodzie środkowi krajowemu, który nakłada na pośredników prowadzących działalność we Włoszech, lecz niemających tam siedziby, obowiązek wpisania się do rejestru, wiążący się z nałożeniem w związku z prowadzeniem tej działalności obciążeń, które są dodatkowe w stosunku do obciążeń nałożonych w państwie pochodzenia?

- 3) Czy prawo Unii Europejskiej, w szczególności dyrektywa 2015/1535, zobowiązywała państwo włoskie do powiadomienia Komisji o wprowadzeniu obowiązku wpisania się do ROC nałożonego na dostawców usług [internetowych] oraz – w szczególności – czy art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31 należy interpretować w ten sposób, że jednostka mająca siedzibę w państwie członkowskim innym niż Włochy może sprzeciwić się stosowaniu wobec niej środków przyjętych przez ustawodawcę włoskiego (w art. 1 ust. 515[–]517 ustawy nr 178/2020), które mogą ograniczać swobodny przepływ usługi społeczeństwa informacyjnego, w przypadku gdy środki te nie były notyfikowane zgodnie ze wspomnianym przepisem?
- 4) Czy rozporządzenie 2019/1150, w szczególności jego art. 15, jak również zasada proporcjonalności stoją na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego lub środkowi przyjętemu przez niezależny organ krajowy, który nakłada na dostawców usług pośrednictwa internetowego prowadzących działalność w danym państwie członkowskim obowiązek wpisania się do ROC, z którego wynika szereg obowiązków o charakterze formalnym i proceduralnym, obowiązki w zakresie wnoszenia wkładu oraz zakazy dotyczące osiągania dochodów przekraczających określoną kwotę?”.

C. Sprawa C-663/22

53. Expedia Inc. jest spółką z siedzibą w Seattle (Stany Zjednoczone), która zarządza platformami informatycznymi umożliwiającymi świadczenie usług internetowych rezerwacji zakwaterowania i podróży.

54. Decyzją nr 161/2021 AGCOM rozszerzył na dostawców usług pośrednictwa internetowego – do których zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym bezspornie należy Expedia – obowiązek przekazywania mu IGS, w przypadku gdy dostawcy ci prowadzą działalność na terytorium Włoch.

55. Decyzja ta została wyraźnie przyjęta w ramach wykonywania funkcji powierzonej AGCOM w art. 1 ust. 6 lit. c) pkt 14a ustawy nr 249/1997, polegającej na zapewnieniu właściwego i skutecznego stosowania rozporządzenia 2019/1150, w szczególności poprzez coroczne gromadzenie istotnych informacji.

56. Expedia wniosła skargę do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum), żądając stwierdzenia nieważności decyzji nr 161/2021. Spółka ta podnosi, że rozporządzenie 2019/1150 nie przewiduje swego wykonywania w drodze decyzji takiej jak decyzja nr 161/2021. Ponieważ w rozporządzeniu tym wprowadzony został środek harmonizujący inspirowany zasadą proporcjonalności, nie daje ono możliwości zaostreżenia nakładanych na podmioty gospodarcze wymogów proceduralnych, niezależnie od tego, czy mają one siedzibę w Unii, czy nie.

57. Sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności przewidzianego w przepisach krajowych obowiązku przekazywania IGS z rozporządzeniem 2019/1150.

58. Odnosząc się do art. 15 i 16 rozporządzenia 2019/1150, sąd ten zauważa, że IGS, której obowiązek przekazywania został rozszerzony na dostawców usług internetowych właśnie w celu corocznego gromadzenia istotnych informacji i podejmowania środków mających na celu zapewnienie właściwego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia, wiąże się z przekazywaniem informacji dotyczących przede wszystkim dochodów tych usługodawców. Informacje te nie zawierają jednak żadnych wskazówek, które dotyczyłyby przestrzegania przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu obowiązków czy też przejrzystości i uczciwości stosunków między tymi usługodawcami a użytkownikami biznesowymi. Wydaje się zatem, że w wewnętrznym porządku prawnym wprowadzono kontrolę, która jest zupełnie odmienna od tej przewidzianej dla wykonania tego rozporządzenia i z nią sprzeczna, a także – niedostosowana do zamierzonego przez prawodawcę unijnego celu, ponieważ nie dotyczy ona skutecznego przestrzegania przez wspomnianych dostawców obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1150 w celu zagwarantowania przejrzystości i uczciwości stosunków umownych z użytkownikami biznesowymi, lecz ich sytuacji gospodarczej.

59. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowieniem z dnia 10 października 2022 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 19 października 2022 r., postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy [rozporządzenie 2019/1150], w szczególności jego art. 15, jak również zasada proporcjonalności stoją na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego lub środkowi przyjętemu przez niezależny organ krajowy – takim jak te wskazane w uzasadnieniu niniejszego postanowienia – które zobowiązują zagranicznych dostawców usług pośrednictwa internetowego do przedstawienia dokumentu zawierającego informacje niezwiązane z celami tego rozporządzenia?
- 2) Czy w każdym razie informacje, których przedstawienia się wymaga poprzez przekazanie [IGS], mogą być uznane za istotne i użyteczne dla celów właściwego i skutecznego wykonywania [rozporządzenia 2019/1150]?”.

D. Sprawa C-665/22

60. Amazon zarządza platformą internetową mającą na celu kojarzenie zewnętrznych sprzedawców z konsumentami w celu umożliwienia zawarcia między nimi transakcji sprzedaży towarów.

61. Zmiany w krajowych ramach prawnych wynikające z ustawy nr 178/2020 i decyzji nr 161/2021, przyjętych, odpowiednio, przez ustawodawcę włoskiego i AGCOM, w szczególności w celu zapewnienia przestrzegania rozporządzenia 2019/1150, miały za skutek nałożenie na Amazon, jako dostawcę usług pośrednictwa internetowego, obowiązku przekazywania IGS do AGCOM.

62. Amazon wniosła skargę do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum), żądając w szczególności stwierdzenia nieważności decyzji nr 161/2021. Amazon podniosła przed sądem odsyłającym, że decyzja nr 161/2021, w zakresie, w jakim nakłada na nią obowiązek przekazywania IGS do AGCOM, jest sprzeczna z zasadą swobody świadczenia usług, rozporządzeniem 2019/1150 i kilkoma dyrektywami.

63. Skarżące w sprawach C-663/22 i C-665/22 wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji nr 161/21. Należy zauważyć, że w odróżnieniu od skarżącej w pierwszej z tych spraw skarżąca w drugiej z nich ma siedzibę w państwie członkowskim i podnosi, że decyzja ta jest sprzeczna nie tylko z rozporządzeniem 2019/1150, ale również z zasadą swobodnego świadczenia usług i z kilkoma dyrektywami.

64. W tym względzie w pierwszej kolejności, co się tyczy rozporządzenia 2019/1150 i jego wykładni, sąd odsyłający wyraża wątpliwości podobne do wątpliwości podniesionych w sprawie C-663/22²⁸.

65. W drugiej kolejności, w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego, sąd ten uważa, że przewidziany w decyzji nr 161/2021 obowiązek przekazywania IGS do AGCOM może stanowić, w świetle dyrektywy 2000/31, niezgodne z tą zasadą ograniczenie. Sąd odsyłający dodaje, że nie wydaje się, aby zostały spełnione określone w art. 3 ust. 4 tej dyrektywy warunki, po spełnieniu których państwo członkowskie może wprowadzić ograniczenia, w tym w odniesieniu do zasady proporcjonalności. Jego zdaniem zatem nawet gdyby uznać, że przekazywanie IGS do AGCOM zostało przewidziane w ramach wprowadzania rozporządzenia 2019/1150 w życie, a więc w celu pośredniej ochrony konsumentów, to żądanie udzielenia informacji dotyczących dochodów jest całkowicie nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu, ponieważ informacje te nie dotyczą wykonywania tego rozporządzenia czy też poszanowania przewidzianych w nim obowiązków.

66. Ponadto, co się tyczy wspomnianej zasady, sąd odsyłający podnosi, że, niezależnie od możliwości zastosowania dyrektywy 2000/31, mająca bardziej ogólny charakter dyrektywa 2006/123 stanowi w art. 16 ust. 1, że państwa członkowskie przestrzegają prawa usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo, i nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregośkolwiek z wymogów, które nie są zgodne z zasadami określonymi w tym przepisie.

67. W trzeciej kolejności sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że przepisy dotyczące przekazywania IGS wprowadzają mający ogólny charakter wymóg odnoszący się do świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego i, biorąc pod uwagę obowiązki państw członkowskich przewidziane w dyrektywie 2015/1535, należało o nich powiadomić Komisję. Sąd ten podnosi, że decyzja nr 161/2021 ma na celu przede wszystkim uregulowanie usług społeczeństwa informacyjnego, a w szczególności usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych. Po drugie, zauważa on, że w art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31 przewidziano, iż zamiar podjęcia środków stanowiących ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego należy zgłosić Komisji i państwu członkowskiemu, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę.

²⁸ Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

68. W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowieniem z dnia 10 października 2022 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 21 października 2022 r., postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy rozporządzenie 2019/1150 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w określonym celu zapewnienia właściwego i skutecznego wykonywania [tego] rozporządzenia, w tym poprzez gromadzenie istotnych informacji, zobowiązuje dostawców usług [internetowych] do przekazywania okresowo istotnych informacji o ich dochodach?
- 2) Czy na podstawie rozporządzenia 2019/1150 informacje przewidziane w ramach [IGS], dotyczące głównie osiągniętych dochodów, mogą być uznane za istotne i użyteczne w stosunku do celu realizowanego w tym rozporządzeniu?
- 3) Czy dyrektywa 2015/1535 zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług [internetowych] zostaje nałożony obowiązek przekazania oświadczenia zawierającego istotne informacje o dochodach, którego naruszenie wiąże się z nałożeniem kar pieniężnych? W przypadku odpowiedzi twierdzącej: czy dyrektywa ta pozwala podmiotowi prywatnemu sprzeciwić się stosowaniu wobec niego środków nienotyfikowanych Komisji?
- 4) Czy art. 3 dyrektywy 2000/31 stoi na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które, formalnie w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150, przewidują w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim, lecz działających we Włoszech, dodatkowe obciążenia o charakterze administracyjnym i finansowym, takie jak przekazanie oświadczenia zawierającego istotne informacje o dochodach, naruszenie którego to obowiązku wiąże się z nałożeniem kar pieniężnych?
- 5) Czy ustanowiona w art. 56 TFUE zasada swobodnego świadczenia usług i art. 16 dyrektywy 2006/123 oraz [dyrektywa] 2000/31 stoją na przeszkodzie przyjęciu przez organy krajowe przepisów, które, formalnie w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150, przewidują w odniesieniu do podmiotów mających siedzibę w innym państwie europejskim dodatkowe obciążenia o charakterze administracyjnym i finansowym, takie jak przekazanie oświadczenia zawierającego istotne informacje o dochodach, naruszenie którego to obowiązku wiąże się z nałożeniem kar pieniężnych?
- 6) Czy art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2000/31 zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia Komisji o środkach, w drodze których na dostawców usług [internetowych] zostaje nałożony obowiązek przekazania oświadczenia zawierającego istotne informacje o dochodach, naruszenie którego to obowiązku wiąże się z nałożeniem kar pieniężnych? W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej: czy dyrektywa ta pozwala podmiotowi prywatnemu sprzeciwić się stosowaniu wobec niego środków nienotyfikowanych Komisji?”

IV. Postępowania przed Trybunałem

69. Uwagi na piśmie we wszystkich sprawach zostały przedstawione przez skarżące w postępowaniu głównym, rządy włoski, czeski i irlandzki oraz Komisję. W sprawach tych nie przeprowadzono rozprawy.

70. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 7 grudnia 2022 r. sprawy C-662/22 i C-667/22 ze swej strony oraz sprawy C-664/22 i C-666/22 ze swej strony zostały połączone w celu łącznego rozpoznania na pisemnym i ustnym etapie postępowania oraz wydania wyroku. W sprawach C-663/22 i C-665/22 nie wydano podobnego postanowienia.

71. Na wniosek Trybunału i ze względu na łączące te sprawy wspólne kwestie należy uznać, że celowe jest przedstawienie w ich przedmiocie wspólnej opinii.

V. Analiza

72. Niniejsze sprawy mają swoje źródło we wniesionych przez skarżące w postępowaniach głównych żądaniach stwierdzenia nieważności środków krajowych nakładających na nie określone obowiązki. Te z tych obowiązków, które są rozpatrywane w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22 oraz w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22, dotyczą wpisu do ROC, który wiąże się z przekazywaniem istotnych informacji na temat struktury organizacyjnej dostawców, których obowiązki te dotyczą²⁹, i corocznym uiszczaniem wkładu finansowego na rzecz AGCOM, zaś obowiązki rozpatrywane w sprawach C-663/22 i C-665/22 dotyczą przekazywania IGS. Obowiązki te wynikają z przepisów krajowych, które przynajmniej częściowo mają znaczenie dla wszystkich tych spraw³⁰.

73. Ponadto większość pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi w niniejszych sprawach sprowadza się w istocie do trzech wzajemnie powiązanych ze sobą kwestii.

74. Pierwsza z nich dotyczy tego, czy rozporządzenie 2019/1150 stoi na przeszkodzie środkom krajowym, w drodze których prawodawca państwa członkowskiego nakłada, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania tego rozporządzenia, pewne obowiązki na dostawców usług internetowych (sekcja B).

75. Druga z nich dotyczy tego, czy, w świetle zasady swobodnego przepływu usług ustanowionej w art. 56 TFUE oraz dyrektyw 2000/31 i 2006/123, państwo członkowskie może nałożyć obowiązki rozpatrywane we wszystkich tych sprawach na dostawcę usług internetowych mającego siedzibę w państwie członkowskim innym niż to, które nałożyło ten obowiązek (sekcja C).

76. Trzecia kwestia dotyczy tego, czy, zgodnie z obowiązkami ustanowionymi w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535, należało powiadomić Komisję o środkach krajowych wprowadzających rozpatrywane obowiązki (sekcja D).

²⁹ Sąd odsyłający stwierdza, jak wynika z czwartych z pytań zadanych w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22, że spółkom wpisanym do ROC zakazuje się osiągania zysków przekraczających określoną kwotę (zob. pkt 21 niniejszej opinii). Rząd włoski kwestionuje to stwierdzenie. Komisja zauważa, że EGVR powołała się na ten zakaz w postępowaniu głównym. Podobnie jak rząd włoski, Komisja wskazuje, że krajowe ramy prawne nie przewidują już takiego zakazu. W każdym razie, ze względu na to, po pierwsze, iż sąd odsyłający nie wskazuje powodu, dla którego uważa, że zakaz ten jest niezgodny z prawem Unii i nie zwraca uwagi Trybunału na ten zakaz w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, i po drugie, iż uwzględnienie tego właśnie zakazu nie jest konieczne w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi na pytania prejudycjalne, skoncentruję się na okoliczności, że wpisanie do ROC wiąże się z przekazywaniem istotnych informacji dotyczących struktury organizacyjnej usługodawców, których ten obowiązek dotyczy.

³⁰ W tym względzie pragnę uściślić, że powołanie się przez sąd odsyłający w pytaniach prejudycjalnych w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 na art. 1 ust. 516 ustawy nr 178/2020 wydaje mi się pozbawione jakiegokolwiek znaczenia. Przepis ten, którego brzmienie nie zostało nawet przywołane we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wydaje się mieć związku z pytaniami sądu odsyłającego. Przewiduje on bowiem, że „powyższe przepisy pozostają bez uszczerbku dla art. 27 ust. 1-bis kodeksu konsumenta [...]”. Artykuł ten dotyczy zaś kompetencji do podejmowania działań przeciwko nieuczciwym praktykom handlowym.

77. Pragnę uściślić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-663/22 dotyczy wyłącznie pierwszej z tych trzech kwestii. Skarżąca w postępowaniu głównym w tej sprawie nie ma bowiem siedziby w żadnym z państw członkowskich i jestem skłonny sądzić, że to właśnie z tego powodu pytania przedstawione przez sąd odsyłający dotyczą wyłącznie rozporządzenia 2019/1150. Przewidziane w art. 56 TFUE oraz w dyrektywach 2000/31 i 2006/123 mechanizmy dotyczące swobodnego przepływu usług nie mają bowiem zastosowania do usługodawców mających siedzibę w państwie trzecim względem Unii³¹. Sąd odsyłający nie zadaje również pytania dotyczącego dyrektywy 2015/1535.

78. Przed przystąpieniem do analizy tych trzech kwestii należy pochylić się nad tą dotyczącą dopuszczalności pytań prejudycjalnych w sprawach C-663/22 i C-665/22 (sekcja A).

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. W sprawie C-663/22

79. Rząd włoski kwestionuje dopuszczalność pytań prejudycjalnych w sprawie C-663/22. Zdaniem tego rządu przedstawione dwa pytania są bowiem ze sobą sprzeczne w zakresie, w jakim sąd odsyłający z jednej strony, nie uzasadniając tego, twierdzi, że obowiązek przekazywania IGS do AGCOM pozostaje bez związku z wykonywaniem rozporządzenia 2019/1150, a z drugiej strony zwraca się do Trybunału o zbadanie znaczenia i użyteczności informacji, jakie należy zawrzeć w IGS w świetle celu tego rozporządzenia, co wymagałoby dokonania oceny okoliczności faktycznych, która nie należy do właściwości Trybunału, lecz sądu odsyłającego.

80. W tym względzie, w pierwszej kolejności, rozumiem stanowisko rządu włoskiego w ten sposób, że sprzeczność, którą podnosi, wynika z faktu, iż sąd odsyłający z jednej strony wskazuje, że informacje zawarte w IGS są „niezwiązane z celami rozporządzenia 2019/1150” (pierwsze pytanie prejudycjalne), a z drugiej strony zmierza do ustalenia, czy informacje te mogą być istotne i użyteczne do celu „właściwego i skutecznego” wykonywania tego rozporządzenia (drugie pytanie prejudycjalne), co Trybunał powinien ustalić na podstawie własnej oceny okoliczności faktycznych.

81. Prawdą jest, że drugie pytanie prejudycjalne można rozumieć w ten sposób, że sąd odsyłający zmierza, zadając je, do ustalenia, czy, niezależnie od odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytanie pierwsze, wydanie decyzji nr 161/2021 należy do kompetencji AGCOM. W uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zauważa bowiem, że w ustawie nr 178/2020 powierzono AGCOM wyłącznie funkcję *zapewnienia właściwego i skutecznego wykonywania rozporządzenia 2019/1150*. Tej samej terminologii użyto jednak w przywołanym w pytaniu pierwszym art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym każde państwo członkowskie *zapewnia właściwe i skuteczne stosowanie niniejszego rozporządzenia*. Nawet przy założeniu, że wskazywana sprzeczność istnieje, można argumentować, że jej źródłem są istniejące po stronie sądu odsyłającego wątpliwości co do prawidłowej wykładni tego rozporządzenia.

³¹ Zobacz podobnie w odniesieniu do dyrektywy 2000/31 i art. 56 TFUE wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., Viagogo (C-70/22, EU:C:2023:350, pkt 25–31, 33). W odniesieniu do dyrektywy 2006/123 zob. jej art. 2 ust. 1 w związku z jej motywem 36 zdanie trzecie, zgodnie z którym „pojęcie usługodawcy nie powinno obejmować przypadku otwierania w państwie członkowskim oddziałów przez spółki z państw trzecich, ponieważ zgodnie z art. 56 [TFUE] ze swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego przepływu usług mogą korzystać wyłącznie spółki założone zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego i mające statutową siedzibę, zarząd lub główne miejsce prowadzenia działalności gospodarczej [w Unii]”.

82. W tych okolicznościach proponuję przeanalizować łącznie oba pytania prejudycjalne z jedyne go punktu widzenia istotnego z perspektywy prawa Unii, a mianowicie w kontekście rozporządzenia 2019/1150, badając, czy rozporządzenie to stoi na przeszkodzie środkiem takim jak te wynikające z ustawy nr 178/2020. W takim przypadku sprzecznosc podniesiona przez rząd włoski nie zachodzi, a w każdym razie nie może prowadzić do niedopuszczalności pytań prejudycjalnych.

83. W drugiej kolejności, w odniesieniu do twierdzenia rządu włoskiego, zgodnie z którym sformułowanie pytań prejudycjalnych wymaga od Trybunału dokonania oceny okoliczności faktycznych, należy zauważyć, że choć Trybunał nie może dokonać wykładni przepisów prawa krajowego państwa członkowskiego, to może on udzielić sądowi odsyłającemu żądanych wyjaśnień co do przepisów prawa Unii, które mogą stać na przeszkodzie tym przepisom.

2. W sprawie C-665/22

84. Rząd włoski podnosi, że drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-665/22 jest niedopuszczalne ze względu na to, że sąd odsyłający zwraca się w nim do Trybunału o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie użyteczności rozpatrywanych obowiązków dla prawidłowego stosowania rozporządzenia 2019/1150. Zdaniem tego rządu dokonanie takiej wykładni, ze względu na to, że wiąże się ono z ustaleniami faktycznymi, należy zaś do właściwości sądu krajowego, który w ogóle nie wyjaśnia powodów, dla których to żądanie udzielenia informacji należy uznać za nieistotne i nieużyteczne.

85. W tym względzie należy oczywiście zauważyć, że Trybunał nie może dokonywać wykładni przepisów prawa krajowego państwa członkowskiego. Jednakże, jak przypomniałem w pkt 83 niniejszej opinii, może on udzielić sądowi odsyłającemu żądanych wyjaśnień co do przepisów prawa Unii, które mogą stać na przeszkodzie tym przepisom.

86. Z powyższego wynika, że pytania prejudycjalne w sprawie C-663/22 i drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-665/22 są dopuszczalne.

B. W przedmiocie rozporządzenia 2019/1150

87. Niektóre z pytań prejudycjalnych przedstawionych przez sąd odsyłający w niniejszych sprawach dotyczą rozporządzenia 2019/1150³².

88. Chociaż rozpatrywane pytania nie są sformułowane w identyczny sposób i nie dotyczą tych samych środków krajowych, dotyczą one w istocie tego, czy rozporządzenie 2019/1150 stoi na przeszkodzie środkom krajowym przyjętym, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania tego rozporządzenia.

89. Konkretniej rzecz ujmując, obowiązki rozpatrywane w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22 oraz w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22, a mianowicie obowiązki wpisania się do w ROC i wnoszenia corocznego wkładu finansowego na rzecz AGCOM, zostały rozszerzone na dostawców usług internetowych w związku z wprowadzaniem rozporządzenia 2019/1150 w życie „w celu propagowania uczciwości i przejrzystości na rzecz użytkowników biznesowych

³² Są to mianowicie pierwsze z pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, czwarte z pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22, oba pytania prejudycjalne w sprawie C-663/22 oraz pierwsze i drugie pytanie prejudycjalne w sprawie C-665/22.

korzystających z usług pośrednictwa internetowego”³³. Podobnie obowiązek rozpatrywany w sprawach C-663/22 i C-665/22, a mianowicie obowiązek przekazywania IGS do AGCOM (do organów władz włoskich), został nałożony na dostawców usług internetowych, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150³⁴.

90. Prawdą jest, że – biorąc pod uwagę pozostałe pytania przedstawione Trybunałowi w niniejszych sprawach – należy zastanowić się przede wszystkim, czy przepisy mające na celu wykonywanie rozporządzenia 2019/1150 mają pierwszeństwo przed mechanizmami przyjętymi w dyrektywach 2000/31 i 2006/123 w odniesieniu do swobodnego przepływu usług, a także przed mechanizmami przyjętymi w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535 w odniesieniu do przewidzianych w nich obowiązków notyfikacji. Te trzy dyrektywy mogą bowiem uniemożliwić państwu członkowskiemu objęcie własnymi przepisami usługodawców, którzy mają siedzibę w innym państwie członkowskiem. W związku z tym jeżeli z jednej strony środki krajowe rozpatrywane w postępowaniach głównych wchodzą w zakres stosowania jednej z tych dyrektyw, a dyrektywa ta uniemożliwia państwu członkowskiemu nałożenie tych środków na usługodawcę mającego siedzibę w danym państwie członkowskiem, a z drugiej strony te same dyrektywy nie przewidują wyjątków dla rozporządzenia 2019/1150 i wdrażających go środków krajowych, to bez znaczenia jest to, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki wynikają ze środków wykonawczych do tego rozporządzenia.

91. Jednakże wydaje się, że dyrektywy 2000/31 i 2006/123 nie mają zastosowania w sprawie C-663/22³⁵, w związku z czym sąd odsyłający, wydając orzeczenie w postępowaniu głównym w tej sprawie, powinien stosować wyłącznie rozporządzenie 2019/1150. Rozporządzenie to ma bowiem również zastosowanie do dostawców usług pośrednictwa internetowego mających siedzibę w państwie trzecim, pod warunkiem że ich użytkownicy biznesowi mają siedzibę w Unii i oferują swoje towary lub usługi konsumentom znajdującym się w Unii³⁶.

92. W tych okolicznościach, w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o sprawy inne niż sprawa C-663/22, należy przede wszystkim ustalić, czy przewidziane w prawie Unii instrumenty dotyczące swobodnego przepływu usług, takie jak w szczególności dyrektywa 2000/31, lub instrumenty dotyczące obowiązku notyfikacji, takie jak w szczególności dyrektywa 2015/1535, stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie nałożyło na usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskiem obowiązki takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym. W drugiej kolejności, w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej, należałoby rozważyć, czy dyrektywy te traktują w odmienny sposób środki wykonawcze do rozporządzenia 2019/1150. Jeżeli na to pytanie zostanie udzielona odpowiedź przecząca, nie będzie potrzeby rozważania, czy rozpatrywane we wszystkich sprawach obowiązki wynikają ze środków wykonawczych do tego rozporządzenia. Przeanalizuję te pytania w częściach niniejszej opinii, poświęconych, odpowiednio, swobodzie przepływu usług (sekcja C) i obowiązkowi notyfikacji (sekcja D).

93. W odniesieniu do sprawy C-663/22 powstaje pytanie, czy rozporządzenie 2019/1150, a w szczególności jego art. 15 i 16, należy interpretować w ten sposób, że uzasadniają one przyjęcie przepisów krajowych nakładających na dostawców usług internetowych obowiązek

³³ Zobacz brzmienie pierwszych, trzecich i czwartych z pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22.

³⁴ Zobacz brzmienie pierwszego, czwartego i piątego pytania prejudycjalnego w sprawie C-665/22. Podążając tym tokiem rozumowania: decyzja nr 161/2021, rozpatrywana w sprawach C-663/22 i C-665/22, na mocy której obowiązek przekazywania IGS został rozszerzony na dostawców usług internetowych, została przyjęta w celu „corocznego gromadzenia istotnych informacji i podjęcia środków w celu zapewnienia właściwego i skutecznego stosowania [rozporządzenia 2019/1150]” oraz „wykonywania funkcji powierzonych [AGCOM] na mocy [ustawy nr 178/2020]”. Zobacz pkt 55 niniejszej opinii.

³⁵ Zobacz pkt 77 niniejszej opinii.

³⁶ Zobacz art. 1 ust. 2 i motyw 9 rozporządzenia 2019/1150.

okresowego składania oświadczenia zawierającego informacje dotyczące ich sytuacji ekonomicznej i przewidujących, w przypadku uchybienia temu obowiązki, stosowanie kar. Niniejsza część opinii (sekcja B) poświęcona jest temu pytaniu.

1. Wykonywanie rozporządzenia

94. Należy przypomnieć, że rozporządzenie jest aktem, który wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich, w związku z czym jego przepisy nie wymagają co do zasady przyjęcia przez państwa członkowskie żadnego środka wykonawczego. Niemniej jednak wykonanie niektórych z przepisów rozporządzenia może wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie takich środków³⁷. Państwo członkowskie może zatem przyjąć krajowe środki wykonawcze do rozporządzenia, nawet jeśli nie zostało w nim do tego wyraźnie upoważnione³⁸.

95. Należy więc odwołać się do właściwych przepisów danego rozporządzenia, interpretowanych w świetle jego celów, aby ustalić, czy przepisy te zakazują, nakazują lub umożliwiają państwu członkowskiemu przyjęcie niektórych środków wykonawczych, a w szczególności w tym ostatnim przypadku – czy rozważany środek wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu³⁹.

96. Przyjmując środki wykonawcze, państwa członkowskie nie mogą utrudniać bezpośredniego stosowania rozporządzenia, maskować jego unijnego charakteru ani wykraczać poza granice wyznaczone jego przepisami⁴⁰. W przypadku gdy wykonanie rozporządzenia należy do organów krajowych, stosowanie przepisów krajowych jest możliwe jedynie w zakresie niezbędnym do prawidłowego stosowania tego rozporządzenia i o ile nie wpływa to ani na jego zakres, ani na jego skuteczność⁴¹.

97. Przy takim wykonywaniu państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia poszanowania ogólnych zasad prawa Unii⁴², takich jak w szczególności zasada proporcjonalności. Zasada ta bowiem, która dotyczy między innymi działalności organów legislacyjnych i regulacyjnych w państwach członkowskich przy stosowaniu prawa Unii, wymaga, aby środki wprowadzone na mocy przepisu były właściwe dla osiągnięcia celu przyświecającego danemu uregulowaniu Unii i nie wykraczały poza to, co niezbędne do jego realizacji.

98. To w świetle tych uwag należy w pierwszej kolejności zbadać cel rozporządzenia 2019/1150 i zidentyfikować przepisy właściwe do jego egzekwowania przez państwa członkowskie i na tej podstawie w drugiej kolejności dostarczyć sądowi odsyłającemu bardziej precyzyjnych wskazówek umożliwiających mu sprawdzenie, czy środki, w drodze których ustawodawca krajowy ustanowił rozpatrywane obowiązki, stanowią rzeczywiście środki wykonawcze do tego rozporządzenia oraz czy są one właściwe i niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu.

³⁷ Zobacz wyrok z dnia 15 czerwca 2021 r., Facebook Ireland i in. (C-645/19, EU:C:2021:483, pkt 109, 110).

³⁸ Zobacz wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania (C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 31–33).

³⁹ Zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Ursa Major Services (C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 35).

⁴⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 listopada 2021 r., Finanzamt Österreich (Zasiłki rodzinne dla pracowników organizacji humanitarnych) (C-372/20, EU:C:2021:962, pkt 48).

⁴¹ Zobacz wyrok z dnia 14 października 1999 r., Adidas (C-223/98, EU:C:1999:500, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴² Zobacz wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania (C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 49, 50). Zobacz także podobnie postanowienie z dnia 16 stycznia 2014 r., Dél-Zemléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

2. Rozporządzenie 2019/1150 i jego cel

99. Celem rozporządzenia 2019/1150 jest przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez stworzenie uczciwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach rynku wewnętrznego⁴³. W tym celu rozporządzenie to określa zasady regulujące stosunki między dostawcami usług internetowych z jednej strony, a użytkownikami biznesowymi tych usług oraz użytkownikami korzystającymi ze stron internetowych w celach biznesowych w odniesieniu do wyszukiwarek internetowych z drugiej strony, tak aby usługi te były świadczone w sposób przejrzysty i uczciwy oraz aby tacy użytkownicy biznesowi mogli mieć zaufanie do wspomnianych usług⁴⁴.

100. Dokładniej rzecz ujmując, w rozporządzeniu 2019/1150 ustanowiono ukierunkowane obowiązki dotyczące warunków korzystania z usług i ich zmiany (art. 3), ograniczenia, zawieszenia i zakończenia usługi (art. 4), przejrzystego plasowania (art. 5), towarów i usług dodatkowych (art. 6), zróżnicowanego traktowania (art. 7), nieuczciwych szczególnych warunków umownych (art. 8), dostępu do danych (art. 9) oraz skarg i mediacji (art. 11–14).

101. Większość tych obowiązków dotyczy dostawców usług pośrednictwa. Dostawcy wyszukiwarek internetowych są objęci wyłącznie tymi przepisami rozporządzenia 2019/1150, które dotyczą plasowania (art. 5), zróżnicowanego traktowania (art. 7) oraz postępowań sądowych w sprawach dotyczących naruszeń wymogów określonych w tym rozporządzeniu (art. 14).

102. W tym względzie, zgodnie z informacjami zawartymi we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jedynie skarżąca w postępowaniu głównym w sprawie C-664/22, a mianowicie Google, wydaje się należeć do kategorii dostawców wyszukiwarek internetowych. Niemniej jednak sąd odsyłający nie wydaje się przywiązywać szczególnej wagi do dokonanego w rozporządzeniu 2019/1150 rozróżnienia między dostawcami usług pośrednictwa internetowego a dostawcami wyszukiwarek internetowych. Można to wytłumaczyć faktem, że rozpatrywane przepisy krajowe wydają się nakładać na te dwie kategorie dostawców identyczne lub przynajmniej analogiczne obowiązki. Co ważniejsze, w kontekście niniejszych spraw kwestie prawne wynikające z interakcji, jakie zachodzą między tymi przepisami krajowymi a prawem Unii, są w każdym wypadku identyczne.

103. Co się tyczy przepisów rozporządzenia 2019/1150 mających znaczenie dla jego wykonywania przez państwa członkowskie, sąd odsyłający słusznie zwraca uwagę Trybunału na art. 15 i 16 tego rozporządzenia.

104. W pierwszej kolejności bowiem art. 16 rozporządzenia 2019/1150, zatytułowany „Monitorowanie” („Überwachung” w języku niemieckim, „Monitoring” w języku angielskim, „Monitoraggio” w języku włoskim i „Contrôle” w języku francuskim), w związku z art. 18 tego rozporządzenia, rozdziela między Komisję i państwa członkowskie role w zakresie nadzoru nad wpływem wywieranym przez to rozporządzenie i jego przeglądu.

105. Jeśli chodzi o Komisję, to jest ona odpowiedzialna za zadania związane z monitorowaniem i dokonywaniem przeglądu. To Komisja bowiem, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, uważnie monitoruje wpływ rozporządzenia 2019/1150 na stosunki między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi oraz między

⁴³ Zobacz motyw 6 rozporządzenia 2019/1150.

⁴⁴ Zobacz art. 1 ust. 1 oraz motywy 7 i 51 rozporządzenia 2019/1150.

wyszukiwarkami internetowymi i użytkownikami korzystającymi ze stron internetowych w celach biznesowych⁴⁵. Ponadto Komisja powinna również dokonywać okresowo przeglądu tego rozporządzenia oraz ściśle monitorować skutki, jakie wywiera ono dla gospodarki platform internetowych⁴⁶.

106. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja gromadzi odpowiednie informacje, aby monitorować zmiany, jakie zachodzą w tych stosunkach⁴⁷. Może ona starać się zgromadzić takie informacje, jak również informacje niezbędne do dokonania przeglądu rozporządzenia 2019/1150 od dostawców usług pośrednictwa internetowego⁴⁸.

107. Z kolei rola państw członkowskich polega na tym, że „wspierają Komisję [w jej zadaniach], dostarczając na jej wniosek wszelkie zgromadzone istotne informacje, w tym informacje dotyczące konkretnych przypadków”⁴⁹. Zdefiniowana w ten sposób rola państw członkowskich znajduje odzwierciedlenie w motywie 47 zdanie drugie rozporządzenia 2019/1150, który stanowi, że „[p]aństwa członkowskie powinny przekazywać Komisji na jej wniosek wszelkie istotne informacje, które posiadają w tym zakresie”. Podobne sformułowanie zostało użyte w art. 18 ust. 3 tego rozporządzenia, w którym przewidziano, że państwa członkowskie przekazują wszelkie „będące w ich posiadaniu” istotne informacje, jakich Komisja może potrzebować do celów zadania związanego z przeglądem.

108. W drugiej kolejności art. 15 rozporządzenia 2019/1150, zatytułowany „Egzekwowanie” („Durchsetzung” w języku niemieckim, „Enforcement” w języku angielskim, „Applicazione” w języku włoskim i „Contrôle de l’application” w języku francuskim), odczytywany w świetle motywu 46 tego rozporządzenia⁵⁰, przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie zapewniają właściwe i skuteczne stosowanie tego rozporządzenia, a w ust. 2, że państwa członkowskie ustanawiają przepisy określające (skuteczne, proporcjonalne i odstrasające) środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tego rozporządzenia oraz zapewniają ich wykonywanie. Zadanie polegające na monitorowaniu i przeglądzie rozporządzenia 2019/1150 powierzono zatem głównie Komisji, a zadanie zapewnienia właściwego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia powierzono państwom członkowskim.

109. Realizując to zadanie, państwa członkowskie, po pierwsze, mają „możliwość powierzenia egzekwowania przepisów [rozporządzenia 2019/1150] istniejącym organom, w tym sądom”, i po drugie, nie są zobowiązane do ustanowienia „systemu jego egzekwowania [stosowania] ex officio ani do nakładania kar pieniężnych”⁵¹.

110. Niezależnie od przysługującego użytkownikom biznesowym i użytkownikom korzystającym ze stron internetowych w celach biznesowych prawa do wnoszenia powództw do właściwych sądów krajowych, zgodnie z przepisami prawa państwa członkowskiego, mających na celu

⁴⁵ Zobacz art. 16 zdanie pierwsze rozporządzenia 2019/1150.

⁴⁶ Zobacz art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2019/1150.

⁴⁷ Zobacz art. 16 zdanie drugie rozporządzenia 2019/1150.

⁴⁸ Zobacz art. 16 zdanie czwarte rozporządzenia 2019/1150.

⁴⁹ Zobacz art. 16 zdanie trzecie rozporządzenia 2019/1150.

⁵⁰ Motyw 46 rozporządzenia 2019/1150 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie powinny być zobowiązane do zapewnienia odpowiedniego i skutecznego egzekwowania [stosowania] przepisów niniejszego rozporządzenia. W państwach członkowskich istnieją już różne systemy egzekwowania prawa i dlatego nie należy wymagać od państw członkowskich ustanawiania nowych krajowych organów egzekwowania prawa. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość powierzenia egzekwowania przepisów niniejszego rozporządzenia istniejącym organom, w tym sądom. Niniejsze rozporządzenie nie powinno zobowiązywać państw członkowskich do ustanowienia systemu jego egzekwowania [do stosowania go] ex officio ani do nakładania kar pieniężnych”.

⁵¹ Zobacz motyw 46 zdanie trzecie i czwarte rozporządzenia 2019/1150.

powstrzymanie wszelkich przypadków nieprzestrzegania wymogów ustanowionych w rozporządzeniu 2019/1150⁵², aby zapewnić skuteczne stosowanie tego rozporządzenia, organizacjom, stowarzyszeniom reprezentującym użytkowników biznesowych lub użytkowników korzystających ze stron internetowych w celach biznesowych, a także – ewentualnie – określonym podmiotom publicznym ustanowionym w państwach członkowskich⁵³, należy przyznać możliwość wnoszenia spraw do sądów krajowych zgodnie z prawem krajowym, w celu powstrzymania lub zakazania naruszeń przepisów wspomnianego rozporządzenia⁵⁴. Każde państwo członkowskie powinno zbierać i przekazywać Komisji informacje dotyczące tych podmiotów⁵⁵.

111. W celu zwiększenia skuteczności ustanowionych mechanizmów państwa członkowskie mogą powierzyć właściwym podmiotom lub organom publicznym utworzenie rejestrów czynów bezprawnych, w sprawie których sądy krajowe wydały nakazy zaprzestania szkodliwych praktyk⁵⁶.

112. Wynika z tego, że rozporządzenie 2019/1150 nie przesądza w sposób kategoriyczny o kształcie mechanizmu, w drodze którego państwa członkowskie powinny zapewnić jego wykonywanie. Mogą one wybrać mechanizm prywatnoprawny (*private enforcement*)⁵⁷ i uzupełniać go mechanizmem opartym na działaniach ze strony organów publicznych (*public enforcement*).

3. Gromadzenie informacji i wykonywanie rozporządzenia 2019/1150

113. Formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania aktu prawa Unii, takiego jak rozporządzenie 2019/1150, państwo członkowskie może zbierać wyłącznie informacje dotyczące obowiązków nałożonych na nie przez to rozporządzenie i celów tego rozporządzenia. Jak wynika bowiem z pkt 96 i 97 niniejszej opinii, środki wykonawcze do rozporządzenia, którego wykonanie należy do organów krajowych państwa członkowskiego, powinny być właściwe (odpowiednie) i niezbędne (niewykraczające poza to, co jest konieczne) do osiągnięcia celu zamierzonego w uregulowaniach Unii.

114. W art. 16 i 18 rozporządzenia 2019/1150 wskazano, że państwa członkowskie mogą „być w posiadaniu” pewnych informacji istotnych dla celu monitorowania wpływu tego rozporządzenia i dokonania jego przeglądu. Jednakże państwo członkowskie nie może gromadzić wybranych w sposób arbitralny informacji ze względu na to, że Komisja mogłaby się o nie później zwrócić w ramach wykonywania jej zadań w zakresie monitorowania i przeglądu. Gromadzenie informacji pod takim pretekstem pozwoliłoby bowiem państwu członkowskiemu na obejście wymogów wskazanych w poprzednim punkcie. Ponadto rozporządzenie to nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku aktywnego gromadzenia informacji, których Komisja mogłaby

⁵² Zobacz art. 14 ust. 9 rozporządzenia 2019/1150.

⁵³ Zobacz art. 14 ust. 5 rozporządzenia 2019/1150.

⁵⁴ Zobacz art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2019/1150 w związku z motywem 45 tego rozporządzenia.

⁵⁵ Zobacz motyw 45 zdanie pierwsze i drugie rozporządzenia 2019/1150.

⁵⁶ W art. 14 ust. 2 rozporządzenia 2019/1150 przewidziano bowiem, że „Komisja zachęca państwa członkowskie do wymiany najlepszych praktyk i informacji z innymi państwami członkowskimi w oparciu o rejestr czynów bezprawnych, w sprawie których sądy krajowe wydały nakazy zaprzestania szkodliwych praktyk, w przypadku gdy takie rejestry zostały utworzone przez właściwe podmioty lub organy publiczne”.

⁵⁷ Zobacz podobnie J.-U. Franck, Individual Private Rights of Action under the Platform-to-Business Regulation, *European Business Law Review*, 2023, Vol. 34, nr 4, s. 528.

potrzebować do wykonywania swoich zadań. Informacje takie są przedstawiane wyłącznie „na wniosek” tej instytucji. Ponadto Komisja może starać się zgromadzić informacje od dostawców usług pośrednictwa internetowego.

115. Państwo członkowskie może natomiast posiadać pewne informacje zebrane w ramach realizacji obowiązku wykonywania rozporządzenia 2019/1150.

116. Jeżeli bowiem w celu wywiązania się z obowiązku nałożonego na nie w art. 15 rozporządzenia 2019/1150 państwo członkowskie wybrało również mechanizm stosowania tego rozporządzenia przez organy publicznoprawne, to powinno ono być w stanie dostarczyć organowi odpowiedzialnemu za to zadanie informacji umożliwiających mu zapobieganie naruszeniom obowiązków nałożonych w tym rozporządzeniu na dostawców usług internetowych i nakładanie kar za takie naruszenia lub przynajmniej ich zidentyfikowanie i zarejestrowanie.

117. Kontynuując to rozumowanie: skoro każde państwo członkowskie jest zobowiązane ustanowić właściwy i skuteczny mechanizm stosowania rozporządzenia 2019/1150 (zarówno w drodze prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej), a także, w razie potrzeby, zmienić lub dostosować istniejący mechanizm tak, aby uwzględniło to rozwój sytuacji na rynku, to każde państwo to powinno mieć możliwość zebrania od podmiotów gospodarczych prowadzących działalność na jego terytorium niezbędnych do tych celów informacji.

118. Tytułem przykładu, w obu przypadkach, o których mowa w pkt 116 i 117 niniejszej opinii, takie informacje mogą dotyczyć warunków, na jakich podmioty gospodarcze świadczą swoje usługi (istotnych dla identyfikacji i, w stosownych przypadkach, ścigania naruszeń rozporządzenia 2019/1150 oraz oceny skali ryzyka związanego z tymi naruszeniami), jak również rozmiaru rynku i liczby działających na nim podmiotów gospodarczych (w szczególności w celu określenia zasobów niezbędnych do wdrożenia mechanizmu stosowania tego rozporządzenia). Ponadto systematyczne gromadzenie takich informacji pozwoliłoby na śledzenie pewnych tendencji oraz, po pierwsze, na podejmowanie decyzji dotyczących tego, w jaki sposób zmieniać istniejące w prawie krajowym mechanizmy, tak aby zapewnić skuteczności rozporządzenia 2019/1150, i po drugie, na wspieranie Komisji w jej zadaniach w zakresie monitorowania i przeglądu.

4. Ocena

119. W niniejszych sprawach informacje, które mają być przekazywane przez dostawców usług internetowych w IGS, dotyczą głównie ich sytuacji ekonomicznej.

120. W tym względzie w sprawie C-663/22 rząd włoski podnosi w pierwszej kolejności, że informacje zawarte w IGS są „bezsprene użyteczne do wykonywania zadań w zakresie aktywnego i zapobiegawczego nadzoru nad ewentualnymi zakłóceniami konkurencji, które nie mogą być wykonywane bez pełnej i ukierunkowanej wiedzy o wszystkich podmiotach prowadzących działalność”. W drugiej kolejności rząd ten wskazuje, że informacje te służą do całościowego zrozumienia wartości rynku włoskiego, określenia znaczenia poszczególnych podmiotów na tym rynku i zrozumienia jego dynamiki ekonomicznej oraz sprawdzenia prawdziwości i kompletności dostarczonych danych⁵⁸.

⁵⁸ W trosce o kompletność wywodu: analogiczna argumentacja została powtórzona w odniesieniu do spoczywającego na dostawcach usług internetowych obowiązku wpisu do rejestru wiążącego się z przekazywaniem istotnych informacji na temat ich organizacji, o którym mowa w innych sprawach objętych niniejszą opinią.

121. W tym względzie w pierwszej kolejności, jak wspomniałem w pkt 118 niniejszej opinii, państwo członkowskie może mieć interes w określeniu rozmiaru rynku usług internetowych. Wartość rynkowa i znaczenie podmiotów gospodarczych na tym rynku nie są jednak danymi, które byłyby łatwe do wykorzystania w celu uzyskania informacji istotnych dla osiągnięcia celu rozporządzenia 2019/1150, jakim jest stworzenie uczciwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach rynku wewnętrznego. W każdym razie nie wydaje się, aby wykrycie ewentualnych „zakłóceń konkurencji”, na które powołuje się rząd włoski, należało do celów realizowanych przez to rozporządzenie. Pozostaje ono bowiem bez uszczerbku dla prawa Unii mającego zastosowanie w dziedzinie konkurencji⁵⁹.

122. W drugiej kolejności – informacje wymagane od dostawców usług internetowych na podstawie rozporządzenia 2019/1150 są istotne raczej dla użytkowników, w szczególności w odniesieniu do warunków świadczonej usługi. Natomiast dostawcy ci nie są w żaden sposób zobowiązani do informowania użytkowników o ich sytuacji ekonomicznej, w związku z czym z punktu widzenia tego rozporządzenia kwestia prawdziwości takich informacji jest bez znaczenia.

123. W trzeciej kolejności muszę przyznać, że trudno mi dostrzec związek między sytuacją gospodarczą dostawcy usług internetowych z jednej strony a sposobami świadczenia przezeń usług na rzecz użytkowników biznesowych z drugiej strony. Jeżeli taki związek istnieje, może być on jedynie pośredni. Z jednej strony bowiem sam rząd włoski uważa, że celem rozporządzenia 2019/1150 jest poznanie i ocena uczciwości warunków umownych ustalanych przez te platformy dla użytkowników biznesowych w Unii; z drugiej strony nie jest jasne, w jaki sposób z informacji na temat sytuacji ekonomicznej dostawcy usług internetowych można wywieść informacje, które byłyby istotne dla właściwego i skutecznego wykonywania tego rozporządzenia.

124. W związku z tym, bez konieczności wypowiedzania się na temat zasady proporcjonalności, uważam, że rozporządzenia 2019/1150 nie można interpretować w ten sposób, iż uzasadnia ono przyjęcie środków krajowych rozpatrywanych w sprawie C-663/22. Takie środki krajowe nie stanowią środków wykonawczych do tego rozporządzenia. Jak wynika bowiem z pytań prejudycjalnych w tej sprawie, cel tych środków jest odmienny od celu wspomnianego rozporządzenia, w związku z czym nie można uznać, że mieszczą się one w granicach, w jakich państwo członkowskie może przyjmować środki wykonawcze do tego rozporządzenia.

125. Proponuję zatem, aby na pytania prejudycjalne w sprawie C-663/22, przeformułowane w pkt 93 niniejszej opinii, odpowiedzieć w ten sposób, że rozporządzenie 2019/1150, a w szczególności jego art. 15 i 16, należy interpretować w ten sposób, iż nie uzasadniają one przyjęcia przepisów krajowych nakładających na dostawców usług internetowych obowiązek okresowego składania oświadczenia zawierającego informacje dotyczące ich sytuacji ekonomicznej i przewidujących, w przypadku uchybienia temu obowiązkowi, zastosowanie kar. Ponieważ takie przepisy nie wchodzą w zakres zastosowania tego rozporządzenia, nie stoi ono na przeszkodzie tym przepisom.

5. Uwagi dodatkowe

126. Odpowiedź, którą właśnie zaproponowałem, nie oznacza, że rozporządzenie 2019/1150 sprzeciwia się danym środkom krajowym. Jednakże to do sądu odsyłającego będzie należało wyciągnięcie konsekwencji z faktu, że z jednej strony w ustawie nr 178/2020 powierzono AGCOM zadanie „zapewnienia właściwego i skutecznego stosowania [tego] rozporządzenia,

⁵⁹ Zobacz art. 1 ust. 5 rozporządzenia 2019/1150.

w szczególności poprzez [...] zbieranie istotnych informacji”, a z drugiej strony, jak wynika z preambuły decyzji nr 161/2021, to właśnie na tej podstawie AGCOM rozszerzył na dostawców usług internetowych obowiązek przekazywania IGS.

127. Jeżeli natomiast, biorąc pod uwagę wyjaśnienia, jakich udzieli Trybunał w mającym zapaść wyroku, sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że istnieje związek między celem rozporządzenia 2019/1150 a rozpatrywanymi środkami krajowymi, to do niego będzie należało zbadać, czy są one właściwe i niezbędne.

128. Osobiście nie sądzę, aby tak było. Jeśli wziąć pod uwagę rozważania przedstawione w pkt 121–123 niniejszej opinii, można mieć wątpliwości co do tego, czy informacje, które muszą przekazywać dostawcy usług internetowych na temat ich sytuacji finansowej, są odpowiednie do osiągnięcia celu tego rozporządzenia. W każdym wypadku istnieją inne informacje, których gromadzenie jest mniej uciążliwe dla podmiotów działających na rynku, a które pozwoliłyby osiągnąć ten cel.

C. W przedmiocie swobody świadczenia usług w świetle art. 56 TFUE oraz dyrektyw 2000/31 i 2006/123

129. Szereg pytań prejudycjalnych dotyczy kwestii tego, czy obowiązki rozpatrywane w postępowaniach głównych są sprzeczne z zasadą swobodnego świadczenia usług. Te pytania prejudycjalne dotyczą art. 56 TFUE⁶⁰ oraz dyrektyw 2000/31 i 2006/123⁶¹.

130. Obowiązki rozpatrywane w postępowaniach głównych dotyczą, po pierwsze, wpisania się do ROC, wiążącego się z przekazywaniem istotnych informacji na temat organizacji dostawcy i uiszczania wkładu finansowego, który to obowiązek wiąże się w przypadku uchybienia mu ze stosowaniem kar, a po drugie, przekazywania IGS, naruszenie którego to obowiązku skutkuje nałożeniem kar pieniężnych.

131. Jednakże, z punktu widzenia mechanizmów przewidzianych w prawie Unii w celu zapewnienia swobodnego przepływu usług, obowiązki te należy przeanalizować niezależnie od siebie⁶². W niniejszych sprawach analiza powinna dotyczyć obowiązków wpisania się do ROC, przekazywania informacji na temat struktury dostawcy usług internetowych, przekazywania informacji na temat jego sytuacji gospodarczej w formie IGS oraz wnoszenia wkładu finansowego.

132. Na wstępie powstaje pytanie, czy rozpatrywane środki krajowe należy oceniać w świetle dyrektywy 2000/31, w świetle dyrektywy 2006/123, czy też w świetle obu tych dyrektyw. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy najpierw zbadać, czy rozpatrywane środki krajowe są objęte odpowiednimi zakresami stosowania tych dyrektyw.

⁶⁰ Artykuł 56 TFUE został powołany w czwartych z pytań prejudycjalnych zadanych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, drugich z pytań prejudycjalnych zadanych w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22, a także w piątym pytaniu prejudycjalnym w sprawie C-665/22.

⁶¹ Niewątpliwie czwarte z pytań prejudycjalnych zadanych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22 odnoszą się wyłącznie do art. 56 TFUE i art. 16 dyrektywy 2006/123 i nie wymieniono w nich dyrektywy 2000/31. Jednakże niektóre z pytań prejudycjalnych zadanych w tych sprawach odnoszą się do niej.

⁶² Podejście to jest zgodne z podejściem przyjętym przez Trybunał w kontekście art. 56 TFUE [zob. wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r., Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:1018, pkt 41)] i art. 3 dyrektywy 2000/31 [zob. wyrok z dnia 1 października 2020 r., A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet) (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 46)].

1. W przedmiocie dyrektywy 2000/31

a) Uwagi wstępne w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących swobody świadczenia usług

133. Pojęcie „usług społeczeństwa informacyjnego” jest kluczowe dla dyrektywy 2000/31, mimo że nie zostało w niej zdefiniowane. Dyrektywa ta odsyła bowiem do definicji zawartej w dyrektywie 2015/1535.

134. W tym względzie, zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający, kwalifikacja usług świadczonych przez skarżące w postępowaniu głównym jako „usług społeczeństwa informacyjnego” jest oczywista⁶³ lub przynajmniej wydaje się niekwestionowana w sprawach dotyczących dyrektywy 2000/31⁶⁴. Zważywszy, że sąd odsyłający nie dostarcza szczegółowych informacji, które pozwalałyby zweryfikować tę kwalifikację i że wydaje się ona uzasadniona w świetle ogólnych opisów usług przedstawionych przez ten sąd⁶⁵, wychodzę z założenia, że usługi świadczone przez skarżące w postępowaniu głównym wchodzą w zakres pojęcia „usług społeczeństwa informacyjnego”.

135. Drugim kluczowym pojęciem dla dyrektywy 2000/31 jest pojęcie „dziedziny podlegającej koordynacji” lub „koordynowanej dziedziny”. Obejmuje ono wymagania dotyczące podejmowania i wykonywania działalności polegającej na świadczeniu usługi społeczeństwa informacyjnego, które mają charakter ogólny, oraz wymagania ustanowione szczególnie dla podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego lub dla takich usług⁶⁶.

136. Usługodawca świadczący takie usługi podlega wymogom wchodzącym w zakres koordynowanej dziedziny ustanowionym przez państwo członkowskie, w którym ma on siedzibę (państwo członkowskie pochodzenia)⁶⁷. Państwo członkowskie, w którym ów usługodawca działa (państwo członkowskie przeznaczenia) nie może, co do zasady, ograniczać swobodnego przepływu tych usług „z powodów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny”⁶⁸. Mechanizm ustanowiony w art. 3 dyrektywy 2000/31 wprowadza zatem zasadę państwa członkowskiego pochodzenia i wzajemne uznawanie między państwami członkowskimi warunków podejmowania działalności w zakresie usług społeczeństwa informacyjnego (i jej wykonywania)⁶⁹.

137. W drodze wyjątku państwo członkowskie przeznaczenia może wprowadzić odstępstwo od art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31 poprzez podjęcie „w odniesieniu do określonej usługi społeczeństwa informacyjnego” środków spełniających przesłanki przewidziane w art. 3 ust. 4 lit. a) i b) tej dyrektywy.

⁶³ Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający jest tak w sprawach C-665/22 i C-666/22.

⁶⁴ Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez sąd odsyłający jest tak w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22 oraz w sprawie C-664/22.

⁶⁵ Zobacz, w odniesieniu do dostawców usług pośrednictwa internetowego, przykładowo wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Airbnb Ireland (C-674/20, EU:C:2022:303, pkt 31); w odniesieniu do usług świadczonych przez komercyjnych operatorów wyszukiwarek internetowych wyrok z dnia 12 września 2019 r., VG Media (C-299/17, EU:C:2019:716, pkt 30).

⁶⁶ Zobacz art. 2 lit. h) dyrektywy 2000/31.

⁶⁷ Zobacz art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/31.

⁶⁸ Zobacz art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31.

⁶⁹ Zobacz moja opinia w sprawie LEA (C-10/22, EU:C:2023:437, pkt 49).

138. W tych okolicznościach należy uznać, że zadając pytania dotyczące swobody świadczenia usług w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz w sprawie C-665/22 sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 3 ust. 2 i 4 dyrektywy 2000/31 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie środkom krajowym o ogólnym i abstrakcyjnym charakterze, w drodze których państwo członkowskie nakłada na świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego podmiot mający siedzibę w innym państwie członkowskim a) obowiązek wpisania się do rejestru, b) obowiązek przekazywania istotnych informacji o swojej organizacji, c) obowiązek przekazywania istotnych informacji o swojej sytuacji ekonomicznej oraz d) obowiązek wniesienia wkładu finansowego, a także, w przypadku niewykonania tych obowiązków, nakłada nań kary. Na wypadek uzyskania odpowiedzi twierdzącej i biorąc pod uwagę zawarte w pkt 92 niniejszej opinii wyjaśnienie dotyczące rozporządzenia 2019/1150, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy okoliczność polegająca na tym, że owe środki krajowe zostały, formalnie rzecz biorąc, przyjęte w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150, może wpływać na wynik stosowania mechanizmu ustanowionego w art. 3 tej dyrektywy.

139. W celu udzielenia odpowiedzi na te pytania należy w pierwszej kolejności ustalić, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki wiążą się z wprowadzeniem wymogów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny w rozumieniu dyrektywy 2000/31; następnie – czy nałożenie tych obowiązków stanowi odstępstwo od swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego, i wreszcie – czy środki podjęte w celu wprowadzenia tych obowiązków spełniają przesłanki określone w art. 3 ust. 4 lit. a) i b) tej dyrektywy. W drugiej kolejności należy przeanalizować to, jaki jest wpływ, jaki rozporządzenie 2019/1150 wywiera na wynik analizy dotyczącej dyrektywy 2000/31.

b) Wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny

1) Przedstawienie problemu

140. Sąd odsyłający uważa, że rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki stanowią wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny w rozumieniu dyrektywy 2000/31.

141. Natomiast rząd włoski utrzymuje, że obowiązki wpisania się do ROC i przekazywania IGS sprowadzają się jedynie do obowiązku informacyjnego. Obowiązki te nie uniemożliwiają dostawcy usług internetowych regularnego wykonywania jego działalności. Rząd ten podkreśla, że skarżące w postępowaniach głównych w sprawach C-662/22 i C-665/22 nadal prowadzą działalność, choć nie są wpisane do ROC.

142. W tym względzie bezsporne jest, że uchybienie rzeczonym obowiązkom pociąga za sobą znaczące kary. Ponadto wydaje się, że AGCOM może zarządzić zawieszenie działalności dostawcy usług internetowych, jeśli zaś chodzi o wpis do ROC, to organ ten może dokonać go z urzędu⁷⁰. To do sądu odsyłającego należy zbadanie prawdziwości tych twierdzeń. Natomiast zadaniem Trybunału jest udzielenie temu sądowi wyjaśnień pozwalających mu na ustalenie, czy obowiązki te wchodzą w zakres koordynowanej dziedziny.

⁷⁰ AGCOM uczynił to w sprawie C-664/22. Zobacz pkt 42 niniejszej opinii.

2) Uwagi ogólne dotyczące zakresu koordynowanej dziedziny

143. Pojęcie „dziedziny podlegającej koordynacji” zdefiniowane w art. 2 lit. h) dyrektywy 2000/31 obejmuje wymogi, które musi spełnić dostawca usług internetowych i które dotyczą „podjęcia działalności usługowej [polegającej na świadczeniu usług] społeczeństwa informacyjnego” i „prowadzenia [tej działalności]” (zwane dalej, odpowiednio, „wymogami dotyczącymi podjęcia działalności” i „wymogami dotyczącymi prowadzenia działalności”).

144. Z punktu widzenia mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31 wprowadzenie rozróżnienia między wymogami dotyczącymi podjęcia działalności a wymogami dotyczącymi jej prowadzenia nie wiąże się z praktycznymi konsekwencjami. Uważam jednak, że należy pochylić się nad tą dychotomią w celu dostarczenia sądowi odsyłającemu wyjaśnień w przedmiocie tego, jaki jest zakres koordynowanej dziedziny.

145. W tym względzie, w pierwszej kolejności, nie można zapominać, że oba te rodzaje wymogów ustanawia praktycznie bez wyjątku państwo członkowskie pochodzenia.

146. Zgodnie bowiem z logiką mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31 spełnienie ustanowionych przez państwo członkowskie pochodzenia wymogów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny pozwala usługodawcy na prowadzenie działalności zarówno na rynku tego państwa członkowskiego, jak i na rynku wszystkich innych państw członkowskich. Państwo członkowskie pochodzenia zapewnia, aby usługi społeczeństwa informacyjnego świadczone przez usługodawcę mającego siedzibę na jego terytorium były zgodne z przepisami krajowymi stosowanymi w tym państwie członkowskim i wchodzącymi w zakres koordynowanej dziedziny⁷¹. Kontrola ta, prowadzona u źródła działalności, powinna zapewniać skuteczną ochronę celów interesu publicznego, i to nie tylko użytkownikom z państwa członkowskiego pochodzenia, lecz także wszystkim użytkownikom w Unii⁷².

147. Każde państwo członkowskie ponosi zatem szczególną odpowiedzialność za określenie wymogów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny. Wymogi te muszą być opracowane w taki sposób, aby uwzględniały interesy wchodzące w grę nie tylko w państwie członkowskim pochodzenia, lecz również w każdym innym państwie członkowskim. W przeciwnym wypadku państwo członkowskie pochodzenia mogłoby wywołać w państwie członkowskim przeznaczenia reakcję przewidzianą w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31. Dziedzina podlegająca koordynacji musi mieć zatem zakres wystarczający, aby zapewnić zgodność z prawem i skuteczną kontrolę u źródła działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego nie tylko w interesie państwa członkowskiego pochodzenia, lecz również w interesie każdego państwa członkowskiego⁷³.

148. W drugiej kolejności – w art. 2 lit. h) ppkt (i) dyrektywy 2000/31 wyjaśniono, że wymogi dotyczące podjęcia działalności obejmują, między innymi, „wymagania dotyczące kwalifikacji, zezwoleń lub zgłaszania”, podczas gdy wymagania dotyczące prowadzenia działalności obejmują, między innymi, „wymagania dotyczące zachowania usługodawcy, wymagania dotyczące jakości lub zawartości usługi, łącznie z mającymi zastosowanie do reklamy i umów, lub wymagania dotyczące odpowiedzialności usługodawcy”. Natomiast zdefiniowana w ten sposób dziedzina

⁷¹ Zobacz art. 3 ust. 1 dyrektywy 2000/31.

⁷² Zobacz motyw 22 dyrektywy 2000/31.

⁷³ Zobacz także podobnie E. Crabit, „La directive sur le commerce électronique: le projet »Méditerranée«”, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2000, nr 4, s. 767.

podlegająca koordynacji „obejmuje tylko wymagania odnoszące się do działalności w trybie on-line”⁷⁴, z wyłączeniem wymogów takich jak te mające zastosowanie do towarów jako takich, do dostawy towarów oraz do usług, które nie są świadczone drogą elektroniczną⁷⁵.

149. Wynika z tego, że to jedynie „komponent on-line” ma znaczenie z punktu widzenia koordynowanej dziedziny. Nie można zatem pominąć pozaterytorialnego charakteru działalności, do której mają zastosowanie wymogi objęte tą dziedziną.

150. Koncepcja terytorialności jest trudna do zastosowania w przypadku usługi internetowych: usługodawca mający siedzibę w jednym państwie członkowskim może prowadzić działalność w sposób trwały i ciągły na terytorium innego państwa członkowskiego, nie mając tam siedziby, a nawet – nie udając się do niego.

151. Jak miałem okazję zauważyć w innym kontekście⁷⁶, podobnie jak w wielu innych dziedzinach, Internet radykalnie zmienił kategorie, które wykształciły się w świecie „realnym”. Choć bowiem traktat wiąże z jednej strony trwałe wykonywanie działalności w państwie członkowskim ze stałym zakładem w tym samym państwie członkowskim, a z drugiej strony tymczasowe wykonywanie działalności z brakiem takiego zakładu, o tyle Internet pozwala jednak na trwałe wykonywanie działalności w państwie członkowskim bez posiadania w nim stałego zakładu.

152. Kierowanie się logiką swobody przedsiębiorczości w takim przypadku prowadziłyby do absurdalnego rezultatu polegającego na tym, że usługodawca, który nie ma siedziby w państwie członkowskim przeznaczenia jego usługi, zostałby jednak uznany za mającego siedzibę w tym państwie i musiałby stosować się do przepisów tego państwa członkowskiego nie tylko w odniesieniu do swej działalności w ścisłym znaczeniu, lecz również w odniesieniu do utworzenia i funkcjonowania swego przedsiębiorstwa. Sytuacja staje się jeszcze bardziej absurdalna, gdy weźmie się pod uwagę, że działalność prowadzona w Internecie jest często skierowana do wielu, a nawet do wszystkich państw członkowskich.

153. Grupując właściwe przepisy pod hasłem „rynku wewnętrznego”⁷⁷, dyrektywa 2000/31 nie wprowadza wyraźnego rozróżnienia między swobodą przedsiębiorczości a swobodą świadczenia usług. Jednakże, biorąc pod uwagę zasadę kontroli u źródła oraz z powodów przedstawionych w pkt 149–152 niniejszej opinii, nie można uznać, że mechanizm ustanowiony w art. 3 dyrektywy 2000/31 opiera się na logice, zgodnie z którą podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego musi spełniać warunki prowadzenia działalności na rynku ustanowione przez każde poszczególne państwo członkowskie, w którym prowadzi on działalność. Przeciwnie, ze względu na to, że mechanizm ten ma na celu zapobieżenie takiej sytuacji, dziedzina podlegająca koordynacji powinna również obejmować warunki, które określają zgodność z prawem działalności prowadzonej na rynku.

154. W trzeciej kolejności – zakres dziedziny podlegającej koordynacji musi obejmować warunki, które określają zgodność z prawem działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego. „Nieterytoryalny” charakter takiej działalności często umożliwia bowiem, w ten czy inny sposób, ukierunkowanie się de facto na klientelę z danego państwa członkowskiego,

⁷⁴ Zobacz motyw 21 zdanie drugie dyrektywy 2000/31.

⁷⁵ Zobacz art. 2 lit. h) ppkt (ii) dyrektywy 2000/31.

⁷⁶ Zobacz moja opinia w sprawie LEA (C-10/22, EU:C:2023:437, pkt 61, 63, 64).

⁷⁷ Tytuł art. 3 dyrektywy 2000/31. Ta niejednoznaczność jest widoczna w podstawie prawnej dyrektywy, która dotyczy zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobody świadczenia usług, a także w motywach 1, 5 i 6 dyrektywy.

z pominięciem ograniczeń wynikających z pojęcia „terytorium”. Okoliczność polegająca na tym, że usługodawca może, w sytuacji gdy nie spełnia on któregoś z tych wymogów, kontynuować prowadzenie działalności na terytorium państwa członkowskiego, nie może wyłączać takiego wymogu z koordynowanej dziedziny.

155. W tych okolicznościach, mimo tego, że dziedzina podlegająca koordynacji obejmuje zarówno wymogi dotyczące podjęcia działalności, jak i wymogi dotyczące prowadzenia działalności, a dyrektywa 2000/31 nie przypisuje tej dychotomii skutków prawnych, można je jednak od siebie odróżnić. Wymogi dotyczące prowadzenia działalności „taki[e] jak wymagania dotyczące zachowania usługodawcy, wymagania dotyczące jakości lub zawartość usługi”⁷⁸, mają bowiem na celu wskazanie, w jaki sposób zgodnie z prawem prowadzić działalność polegającą na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego w stosunku do ogółu odbiorców, konsumentów oraz innych podmiotów gospodarczych. Stanowią one zatem szczegółowe zasady wykonywania takiej działalności w jej aspekcie horyzontalnym. Z kolei wymogi dotyczące podjęcia działalności dotyczą warunków, jakie musi spełnić usługodawca, głównie w stosunku do państwa członkowskiego i jego organów, aby móc zgodnie z prawem rozpocząć i prowadzić działalność polegającą na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego w państwie członkowskim pochodzenia i, tym samym, na rynku wszystkich innych państw członkowskich.

156. To w świetle tych uwag należy ustalić, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki wchodzą w zakres koordynowanej dziedziny.

3) Ocena

157. W pierwszej kolejności, co się tyczy obowiązku wpisania się do ROC, którego naruszenie skutkuje znacznymi karami i którego państwo członkowskie przeznaczenia może też dokonać z urzędu, stanowi on wymóg wchodzący w zakres koordynowanej dziedziny.

158. Wbrew bowiem temu, co twierdzi rząd włoski, okoliczność polegająca na tym, że bez spełnienia obowiązku wpisania się do ROC usługodawca może de facto rozpocząć i kontynuować działalność polegającą na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego, nie oznacza, że wymóg ten nie dotyczy podjęcia tej działalności w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2000/31. Ponadto, odnośnie do wpisu do rejestru – takie wpisanie się w momencie rozpoczęcia działalności co do zasady nie wystarczy: aby działalność była prowadzona zgodnie z prawem, wpis musi być ważny przez cały okres jej prowadzenia.

159. W drugiej kolejności, co się tyczy obowiązku przekazywania informacji na temat struktury i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, rząd włoski twierdzi, że informacje te są użyteczne, a wręcz konieczne do tego, aby AGCOM mógł wykonywać swoje zadania w zakresie regulacji, nadzoru, rozstrzygania sporów i nakładania kar. W tym względzie, zgodnie z zasadą kontroli u źródła działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego, takie zadanie jest wykonywane przez państwo członkowskie pochodzenia w interesie wszystkich państw członkowskich. Obowiązek przekazywania informacji umożliwiających przeprowadzenie takiej kontroli powinien zatem wchodzić w zakres koordynowanej dziedziny.

⁷⁸ Zobacz art. 2 lit. h) ppkt (i) tiret drugie dyrektywy 2000/31.

160. W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o wkład finansowy, zdaniem rządu włoskiego ma on pokrywać całkowitą kwotę kosztów administracyjnych ponoszonych we Włoszech w związku z wykonywaniem powierzonych AGCOM funkcji regulacyjnych, nadzorczych, rozstrzygania sporów i nakładania kar. Jego wysokość określa się w zależności od dochodów osiągniętych w tym państwie członkowskim.

161. Obowiązek wniesienia takiego wkładu również stanowi wymóg wchodzący w zakres koordynowanej dziedziny. Zgodność z prawem podjęcia stałej działalności przez usługodawcę na rynku państwa członkowskiego zależy bowiem od jego spełnienia. Ponadto zgodnie z zasadą kontroli u źródła działalności polegającej na świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego rzeczony wkład może żądać podmiot, który zgodnie z tą zasadą powinien sprawować kontrolę nad usługodawcą w interesie państwa członkowskiego, w którym ma on siedzibę, jak również każdego innego państwa członkowskiego.

162. Z uwagi na proponowaną przeze mnie wykładnię dyrektywy 2000/31 rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki stanowią wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny w rozumieniu tej dyrektywy.

c) Ograniczenie swobodnego przepływu usług

163. Powstaje jeszcze pytanie, czy nałożenie rozpatrywanych w postępowaniach głównych obowiązków na podmiot świadczący usługę społeczeństwa informacyjnego, który ma siedzibę w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobodnego przepływu takich usług i z tego względu stanowi odstępstwo od art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy ustalić, w jakiej sytuacji środek przyjęty przez państwo członkowskie przeznaczenia ogranicza swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego. W niniejszych sprawach należy również ustalić, czy orzecznictwo dotyczące art. 56 TFUE nadaje się do zastosowania w ramach mechanizmu ustanowionego przez tę dyrektywę.

1) Brak możliwości zastosowania nurtu orzecznictwa dotyczącego art. 56 TFUE

164. Strony powołują się w swoich uwagach na nurt orzecznictwa dotyczący art. 56 TFUE, zgodnie z którym przepisy prawa krajowego, które obowiązują wszystkie podmioty gospodarcze wykonujące działalność na terytorium kraju i nie mają na celu uregulowania warunków dotyczących świadczenia usług zainteresowanych przedsiębiorstw oraz których potencjalne ograniczające skutki na swobodę świadczenia usług, są zbyt niepewne i zbyt pośrednie, aby ustanowiony przez nie obowiązek mógł być uważany za naruszający tę swobodę, nie stanowią ograniczenia w rozumieniu tego artykułu⁷⁹.

165. Uważam jednak, że orzecznictwo to nie ma zastosowania w ramach mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31.

⁷⁹ Zobacz niedawno wydany wyrok z dnia 27 października 2022 r., Instituto do Cinema e do Audiovisual (C-411/21, EU:C:2022:836, pkt 29), który dotyczy opłaty służącej finansowaniu promocji i rozpowszechniania utworów kinematograficznych i audiowizualnych. Zobacz także, w odniesieniu do obowiązków dotyczących dziedziny podatków wyłączonej z zakresu stosowania dyrektywy 2000/31, wyroki: z dnia 27 kwietnia 2022 r., Airbnb Ireland (C-674/20, EU:C:2022:303, pkt 42); z dnia 22 grudnia 2022 r., Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:1018, pkt 45).

166. Po pierwsze bowiem, orzecznictwo to nie może dotyczyć odnoszących się do prowadzenia działalności wymogów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny, ponieważ par excellence mają one „na celu uregulowani[a] warunków dotyczących świadczenia usług zainteresowanych przedsiębiorstw”.

167. Po drugie, co ważniejsze, jeśli chodzi o wszelkie wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny, w tym te dotyczące podjęcia działalności, nie można zapominać, że prawodawca Unii może w drodze dyrektywy określić sposoby korzystania z podstawowej swobody rynku wewnętrznego i ustanowić warunki jeszcze korzystniejsze dla prawidłowego funkcjonowania tego rynku niż te przewidziane w prawie pierwotnym.

168. Tak jest w przypadku mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31, który opiera się na idei kontroli u źródła i wprowadza zasadę państwa członkowskiego pochodzenia oraz wzajemne uznawanie między państwami członkowskimi warunków podejmowania działalności i jej wykonywania⁸⁰. Nałożenie wymogów wykraczających poza te obowiązujące w państwie członkowskim pochodzenia jest sprzeczne z tą zasadą. Wykładnia ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału dotyczącym tego mechanizmu.

2) Ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego w świetle orzecznictwa

169. W wyroku eDate Advertising i in.⁸¹ Trybunał wyjaśnił, że swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego pomiędzy państwami członkowskimi jest zagwarantowany na podstawie mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31 poprzez objęcie wspomnianych usług systemem prawa państwa członkowskiego, w którym oferujący je usługodawcy mają siedzibę. Usługodawcy ci nie mogą być zatem poddani wymogom surowszym aniżeli te przewidziane przez prawo materialne obowiązujące w państwie członkowskim, w którym ten usługodawca ma siedzibę⁸².

170. W sprawie, w której zapadł wyrok Airbnb Ireland⁸³, sąd odsyłający wyszedł z założenia, że rozpatrywane przezeń środki krajowe przewidujące obowiązek posiadania licencji zawodowej miały charakter ograniczający swobodę świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego. Założenie to zostało wyraźnie potwierdzone przez Trybunał⁸⁴. Ten stwierdził bowiem, że wymóg posiadania licencji zawodowej, w przypadku gdy ma on zastosowanie w szczególności do usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo członkowskie przeznaczenia, sprawia, że świadczenie usług w tym ostatnim państwie członkowskim staje się utrudnione⁸⁵. Jestem zdania, że poprzez to stwierdzenie Trybunał chciał wskazać, za wyrokiem eDate Advertising i in.⁸⁶, że wymóg czyni świadczenie usług w państwie członkowskim przeznaczenia trudniejszym niż ma to miejsce w państwie członkowskim pochodzenia zgodnie z mającymi zastosowanie w tym państwie członkowskim przepisami krajowymi wchodzącymi w zakres koordynowanej dziedziny.

⁸⁰ Zobacz pkt 136 niniejszej opinii.

⁸¹ Wyrok z dnia 25 października 2011 r. (C-509/09 i C-161/10, EU:C:2011:685, pkt 66). Zobacz także wyrok z dnia 15 marca 2012 r., G (C-292/10, EU:C:2012:142, pkt 70).

⁸² Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 października 2011 r., eDate Advertising i in. (C-509/09 i C-161/10, EU:C:2011:685, pkt 66, 67).

⁸³ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r. (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 71).

⁸⁴ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 81).

⁸⁵ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 82).

⁸⁶ Wyrok z dnia 25 października 2011 r. (C-509/09 i C-161/10, EU:C:2011:685, pkt 66).

171. W wyroku A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet)⁸⁷, w odniesieniu do czterech wymogów ustanowionych przez państwo członkowskie przeznaczenia, Trybunał uznał w istocie, że zakaz mogący ograniczać podmiotowi świadczącemu usługi społeczeństwa informacyjnego możliwość zaprezentowania się potencjalnym klientom w państwie członkowskim przeznaczenia lub przyciągania tych klientów i promowania usługi sprzedaży swoich towarów przez Internet należy uznać za ograniczenie swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego.

172. Chociaż sformułowanie użyte przez Trybunał różni się od tego użytego w wyrokach eDate Advertising i in.⁸⁸ oraz Airbnb Ireland⁸⁹, Trybunał w wyroku A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet)⁹⁰ oparł się na tej samej logice co ta zastosowana w tych wyrokach. Bezsporne jest bowiem, że dany usługodawca prowadził swoją działalność zgodnie z wymogami wchodzącymi w zakres koordynowanej dziedziny mającymi zastosowanie w państwie członkowskim pochodzenia⁹¹. W związku z tym wymóg ustanawiający w odniesieniu do zachowania usługodawcy bardziej surowe warunki musi naruszać art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31. Ponadto ustalając, czy rozpatrywane środki krajowe stanowiły ograniczenie swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego w rozumieniu art. 3 ust. 2 i 4 tej dyrektywy, Trybunał nie odniósł się do swojego orzecznictwa dotyczącego art. 56 TFUE⁹².

173. Na podstawie tych trzech wyroków wnioskuję, że objęcie na terytorium państwa członkowskiego działalności polegającej na świadczeniu usługi społeczeństwa informacyjnego wchodzącej w zakres koordynowanej dziedziny wymogami wykraczającym poza wymogi obowiązujące w państwie członkowskim pochodzenia ogranicza swobodny przepływ tej usługi i z tego względu może ono wynikać wyłącznie ze środka przyjętego na podstawie art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31.

174. Ponadto twierdzenie, zgodnie z którym nurt orzecznictwa dotyczący art. 56 TFUE, o którym mowa w pkt 164 niniejszej opinii, nie może być stosowany w ramach mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31, wydaje się znajdować potwierdzenie w orzecznictwie dotyczącym tego postanowienia prawa pierwotnego, w ramach którego Trybunał uwzględnił okoliczność, że dany wymóg był już przedmiotem weryfikacji w państwie członkowskim pochodzenia.

3) Orzecznictwo dotyczące swobody świadczenia usług

175. I tak, przede wszystkim, w postępowaniu w sprawie stwierdzenia uchybienia⁹³ Komisja podniosła, że obowiązek wpisania się do rejestru i poważne kary przewidziane w przypadku jego naruszenia sprawiają, że wpis do tego rejestru stanowi warunek mający decydujące znaczenie dla prowadzenia działalności na terytorium państwa członkowskiego, które przewidziało ten obowiązek. Po zwróceniu uwagi na fakt, że rozpatrywany obowiązek ma również zastosowanie do

⁸⁷ Wyrok z dnia 1 października 2020 r. (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 61, 62).

⁸⁸ Wyrok z dnia 25 października 2011 r. (C-509/09 i C-161/10, EU:C:2011:685).

⁸⁹ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r. (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 71).

⁹⁰ Wyrok z dnia 1 października 2020 r. (C-649/18, EU:C:2020:764).

⁹¹ Zobacz pkt 7 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej sprawie, zgodnie z którym „nie stanowi przedmiotu sporu, iż [dana] spółka jest zgodnie z prawem upoważniona do sprzedaży produktów leczniczych w Niderlandach, w którym to kraju została założona zgodnie z prawem”.

⁹² Zobacz także podobnie moja opinia w sprawie Google Ireland i in. (C-376/22, EU:C:2023:467, point 55).

⁹³ Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2000 r., Komisja/Włochy (C-358/98, EU:C:2000:114, pkt 11).

usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, który spełnia już, zgodnie z ustawodawstwem tego państwa, wymogi formalne równoważne wymogom wynikającym ze wspomnianego obowiązku, Trybunał stwierdził, że obowiązek ten jest niezgodny z art. 56 TFUE⁹⁴.

176. Następnie Trybunał orzekł już w sprawie prejudycjalnej dotyczącej art. 56 TFUE i dyrektywy przewidującej w istocie system wzajemnego uznawania doświadczenia zawodowego uzyskanego w państwie pochodzenia, że procedura wydawania zezwoleń ustanowiona przez przyjmujące państwo członkowskie nie może ani opóźniać, ani utrudniać wykonywania przez osobę zamieszkałą czy też mającą siedzibę w innym państwie członkowskim prawa do świadczenia usług na terytorium pierwszego państwa członkowskiego, jeżeli po zbadaniu warunków dotyczących podejmowania danej działalności ustalono, że są one spełnione. Po spełnieniu tych przesłanek ewentualny wymóg wpisu do rejestru rzemieślników przyjmującego państwa członkowskiego może mieć jedynie automatyczny charakter, nie może on stanowić warunku wstępnego świadczenia usług ani prowadzić do poniesienia przez danego usługodawcę kosztów administracyjnych ani do powstania obowiązku opłacania składek w izbie rzemieślniczej⁹⁵.

177. Wreszcie Trybunał uznał, że uregulowanie państwa członkowskiego nakładające na instytucję finansową, która prowadzi działalność na jego terytorium, obowiązek przekazywania oświadczeń o „podejrzanych” operacjach i „zażądanych” informacji bezpośrednio organowi przyjmującego państwa członkowskiego stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, ponieważ powoduje powstanie utrudnień i dodatkowych kosztów związanych z działalnością prowadzoną w ramach swobodnego świadczenia usług oraz może nakładać się na kontrole już przeprowadzane w państwie członkowskim, w którym mieści się dana instytucja, zniechęcając ją w ten sposób do tego rodzaju działalności⁹⁶.

178. Podsumowując: z uwagi na rozważania przedstawione w pkt 173 niniejszej opinii nałożenie rozpatrywanych w postępowaniach głównych obowiązków na podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego, który ma siedzibę w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobodnego przepływu takich usług, a zatem może mieć miejsce wyłącznie na podstawie art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31.

d) Przesłanki materialne przewidziane w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31

179. Środki stanowiące odstępstwo od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego muszą spełniać zarówno przesłanki materialne, jak i wymogi proceduralne przewidziane w dyrektywie 2000/31. Mają one charakter kumulatywny⁹⁷.

180. Ponieważ te wymogi proceduralne dotyczą obowiązku notyfikacji, przeanalizuję je wraz z przewidzianym w dyrektywie 2015/1535 obowiązkiem notyfikacji w ostatniej części mojej opinii i skoncentruję się w tym miejscu wyłącznie na przesłankach materialnych. Zanim jednak je przeanalizuję, pragnę sformułować uwagę na temat charakteru środków stanowiących odstępstwo.

⁹⁴ Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2000 r., Komisja/Włochy (C-358/98, EU:C:2000:114, pkt 13, 14).

⁹⁵ Zobacz wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r., Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, pkt 36, 37).

⁹⁶ Zobacz wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 59).

⁹⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 83, 99).

1) Charakter środków ustanawiających odstępstwo

181. W innym kontekście opowiedziałem się już za przyjęciem wykładni, zgodnie z którą przepisów o charakterze generalnym i abstrakcyjnym nie można kwalifikować jako „środków” w rozumieniu art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/31. Odsyłam zatem do analizy zawartej w tamtej opinii⁹⁸, w której uznałem w istocie, że środki, o których mowa w tym przepisie, powinny być wystarczająco ukierunkowane. Użyta w tej analizie argumentacja została przyjęta przez Trybunał w wyroku *Google Ireland i in.*⁹⁹, zgodnie z którym przepis ten należy interpretować w ten sposób, że generalne i abstrakcyjne środki dotyczące określonej, opisanej w sposób ogólny kategorii usług społeczeństwa informacyjnego, mające zastosowanie bez rozróżnienia do każdego podmiotu świadczącego usługi tej kategorii, nie wchodzą w zakres pojęcia „środków podejmowanych przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego” w rozumieniu tego właśnie przepisu.

182. W niniejszych sprawach środki, w drodze których ustawodawca krajowy ustanawia rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki, dotyczą bowiem każdego dostawcy usług internetowych, bez ukierunkowania ich nawet na konkretny sektor czy też państwo członkowskie pochodzenia tych usług. W konsekwencji środki te nie są objęte zakresem stosowania art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31, a ustawodawca krajowy nie może w drodze tych środków wprowadzić odstępstwa od zasady ustanowionej w art. 3 ust. 2 tej dyrektywy.

183. W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania, czy rozpatrywane środki krajowe spełniają przesłanki materialne przewidziane w art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/31. Niemniej jednak będę kontynuował moją analizę w trosce o kompletność wyводу oraz w celu ustosunkowania się w pełni do wątpliwości sądu odsyłającego oraz argumentów stron.

184. Dla przypomnienia, w zastosowaniu art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/31 dany środek ograniczający musi być konieczny w celu zagwarantowania porządku publicznego, ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub ochrony konsumentów, musi być podjęty w odniesieniu do usługi społeczeństwa informacyjnego, która skutecznie narusza te cele lub która faktycznie i poważnie grozi ich naruszeniem, a także musi być do tych celów proporcjonalny. Przeanalizuję te przesłanki w tej właśnie kolejności.

2) Cel rozpatrywanych środków krajowych

185. Zdaniem sądu odsyłającego rozpatrywane środki krajowe zostały przyjęte, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonania rozporządzenia 2019/1150. Rząd włoski podziela tę opinię i dodaje, że obowiązki wynikające z tych środków zostały wprowadzone w celu wykrywania zakłóceń konkurencji¹⁰⁰ i zarządzania nimi.

186. Dla przypomnienia, rozporządzenie 2019/1150 ma na celu przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez stworzenie uczciwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach tego rynku. Nawet przy założeniu, że rozpatrywane środki krajowe zmierzają do zagwarantowania tego celu, trudno mi określić powody, które pozwalałyby uznać, że za pomocą tych środków realizowany jest jeden z celów określonych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31.

⁹⁸ Zobacz moje opinie w sprawach *Airbnb Ireland* (C-390/18, EU:C:2019:336, pkt 134, 135), *LEA* (C-10/22, EU:C:2023:437, pkt 51); *Google Ireland i in.* (C-376/22, EU:C:2023:467, pkt 54).

⁹⁹ Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r. (C-376/22, EU:C:2023:835, pkt 60).

¹⁰⁰ Zobacz pkt 120 niniejszej opinii.

187. Można bowiem łatwo wykluczyć tu te cele, które są związane z porządkiem publicznym, ochroną zdrowia publicznego czy też bezpieczeństwem publicznym. Można by natomiast zadać sobie pytanie, czy owe środki krajowe nie realizują celu związanego z ochroną konsumentów.

188. Ochrona konsumentów nie obejmuje jednak ochrony przedsiębiorstw, a rozporządzenie 2019/1150 ustanawia jedynie przepisy dotyczące stosunków między dostawcami usług internetowych a użytkownikami biznesowymi.

189. Niewątpliwie rozporządzenie 2019/1150, w celu określenia zakresu swojego stosowania, uwzględnia lokalizację konsumentów objętych działalnością użytkowników biznesowych¹⁰¹. Ponadto w motywie 3 tego rozporządzenia uznano istnienie związku między „przejrzystością i zaufaniem do gospodarki platform internetowych w stosunkach między przedsiębiorstwami” a zwiększeniem zaufania konsumentów do gospodarki platform internetowych.

190. Jednakże, jak wskazano w tym motywie, związek ten jest jedynie pośredni. Ponadto w rozporządzeniu 2019/1150 potwierdzono, że „bezpośredni wpływ rozwoju gospodarki platform internetowych na konsumentów jest jednak przedmiotem innych przepisów prawa Unii, w szczególności unijnego dorobku prawnego w dziedzinie praw konsumenta”¹⁰².

191. W tych okolicznościach wydaje się, że rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki nie realizują żadnego z celów, o których mowa w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31.

3) Środek podjęty w stosunku do usługi, która faktycznie narusza jeden z celów określonych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31 lub grozi ich naruszeniem

192. Ani sąd odsyłający, ani rząd włoski nie dostarczają informacji na temat przesłanki materialnej przewidzianej w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (ii) dyrektywy 2000/31.

193. Trybunał nie dysponuje zatem informacjami pozwalającymi mu na użyteczne wyjaśnienie normatywnej treści tego przepisu. W każdym razie, w braku dowodów świadczących o tym, że dana usługa faktycznie narusza jeden z celów określonych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31 lub grozi jego naruszeniem, państwo członkowskie przeznaczenia nie może wprowadzić odstępstwa od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego.

4) Proporcjonalność

194. Jak wynika z mojej analizy, rozpatrywane środki krajowe nie spełniają wymogów określonych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) i (ii) dyrektywy 2000/31. Nie ma zatem potrzeby badania proporcjonalności tych środków. Jednakże w trosce o kompletność wyводу przeanalizuję pokrótce warunek proporcjonalności przewidziany w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (iii) tej dyrektywy.

195. Zgodnie z tym przepisem środek ustanawiający odstępstwo musi być proporcjonalny do jednego z celów wymienionych w art. 3 ust. 4 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2000/31. Ponadto środek taki musi być również, jak wymaga tego ten sam przepis, „konieczny” do osiągnięcia danego celu.

¹⁰¹ Zobacz art. 1 ust. 2 i motyw 9 rozporządzenia 2019/1150.

¹⁰² Zobacz motyw 3 rozporządzenia 2019/1150.

196. To właśnie w tym duchu Trybunał wyjaśnił, że co się tyczy obu tych warunków, w celu dokonania oceny zgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z prawem Unii należy uwzględnić orzecznictwo dotyczące art. 34 i 56 TFUE, ponieważ warunki te pokrywają się w znacznym stopniu z warunkami, którym podlega każde naruszenie swobód podstawowych zagwarantowanych w tych postanowieniach traktatu FUE¹⁰³.

197. Zasada proporcjonalności wymaga, by środki przyjęte przez państwa członkowskie nie wykraczały poza to, co właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby właściwych środków, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów.

198. W tym względzie z rozporządzenia 2019/1150 wynika, że związek między celem tego rozporządzenia a ochroną konsumentów jest jedynie pośredni i że „bezpośredni wpływ rozwoju gospodarki platform internetowych na konsumentów jest [...] przedmiotem innych przepisów prawa Unii”¹⁰⁴. Zatem sam prawodawca Unii uważa, że przepisy tego rozporządzenia nie są środkiem właściwym do realizacji celu polegającego na ochronie konsumentów. To samo dotyczy środków wykonawczych do tego rozporządzenia.

e) Wnioski wstępne

199. Podsumowując moją analizę dotyczącą dyrektywy 2000/31: rozpatrywane w postępowaniach głównych środki krajowe nie stanowią środków ustanawiających odstępstwa w rozumieniu art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2000/31¹⁰⁵, a w każdym razie nie spełniają przewidzianych w tym przepisie przesłanek materialnych. Owe środki krajowe nie mogą zatem być stosowane wobec podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo, które przyjęło te środki.

200. Należy jednak jeszcze zbadać, czy wniosku tego nie podważa dyrektywa 2006/123 lub – przy założeniu, że rozpatrywane obowiązki wynikają ze środków wykonawczych do rozporządzenia 2019/1150 – to rozporządzenie.

2. W przedmiocie dyrektywy 2006/123

201. Sąd odsyłający odnosi się do dyrektywy 2006/123 w szeregu pytań prejudycjalnych¹⁰⁶.

202. Jak wynika z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wszystkie te pytania dotyczą art. 16 tej dyrektywy. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie uznają prawo usługodawców do świadczenia usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo. Wspomniana dyrektywa określa również warunki, na jakich państwo członkowskie może wprowadzić odstępstwo od swobody świadczenia usług. Warunki te różnią się od tych przewidzianych w art. 3 ust. 2 i 4 dyrektywy 2000/31.

¹⁰³ Zobacz wyrok z dnia 1 października 2020 r., A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet) (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 64).

¹⁰⁴ Zobacz pkt 190 niniejszej opinii.

¹⁰⁵ Zobacz pkt 181 i 182 niniejszej opinii.

¹⁰⁶ Dyrektywa 2006/123 została przywołana w czwartych z pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, w drugich z pytań prejudycjalnych w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz w piątym pytaniu prejudycjalnym w sprawie C-665/22.

203. Z mojej analizy wynika, że rzeczony przepis stoi na przeszkodzie temu, aby obowiązki rozpatrywane w postępowaniach głównych były nakładane na usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. Powstaje zatem pytanie, czy dyrektywa 2006/123 może wpływać na wynik stosowania mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31.

204. W tym względzie w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2006/123 przewidziano, że w przypadku kolizji przepisy aktów regulujące szczególne aspekty podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach mają pierwszeństwo przed przepisami tej dyrektywy. Mechanizm ustanowiony w art. 3 dyrektywy 2000/31 dotyczy wyłącznie usług społeczeństwa informacyjnego i ich swobodnego przepływu w Unii. Przepis ten dotyczy zatem zarówno podjęcia działalności usługowej w określonej dziedzinie, jak i jej prowadzenia. Stanowi on zatem *lex specialis* w stosunku do art. 16 dyrektywy 2006/123 i ma przed nim pierwszeństwo¹⁰⁷.

205. Co prawda, tytułem uzupełnienia, podobnie jak strony, można by się zastanawiać, czy w niniejszej sprawie nie zachodzi „kolizja” w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2006/123. Jednakże w każdym wypadku na gruncie tej dyrektywy nie można podważyć rezultatu, do którego prowadzi zastosowanie mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31 ani prowadzić do nałożenia na usługodawcę mającego siedzibę w innym państwie członkowskim obowiązków wynikających z rozpatrywanych środków krajowych.

206. W przypadku bowiem wystąpienia „kolizji” art. 16 dyrektywy 2006/123 będzie musiał ustąpić pierwszeństwa art. 3 dyrektywy 2000/31. W braku zaś „kolizji”, przy założeniu, że oba te przepisy mogą być stosowane równolegle, pierwszy z nich nie może przesłonić faktu, że rozpatrywane środki krajowe nie spełniają przesłanek materialnych określonych w drugim z tych przepisów.

207. Nie ma zatem potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące dyrektywy 2006/123.

3. W przedmiocie art. 56 TFUE

208. Jak wskazałem w pkt 129 niniejszej opinii, pytania prejudycjalne dotyczące swobody świadczenia usług odnoszą się zarówno do dyrektyw 2000/31 i 2006/123, jak i art. 56 TFUE.

209. Wykładnia tych dyrektyw będzie jednak wystarczająca do rozstrzygnięcia sporów zawisłych w postępowaniach głównych w świetle prawa Unii. Wszystkie przepisy krajowe podjęte w ramach dziedziny będącej przedmiotem wyczerpującej harmonizacji w prawie Unii powinny być bowiem oceniane w świetle tych przepisów harmonizujących, nie zaś – prawa pierwotnego¹⁰⁸. Ponieważ we wspomnianych dyrektywach sprecyzowane zostały ustanowione w prawie pierwotnym zasady regulujące funkcjonowanie rynku wewnętrznego, nie ma potrzeby zajmowania się prawem pierwotnym. Udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące art. 56 TFUE nie jest zatem konieczne do wydania rozstrzygnięć w postępowaniach głównych.

¹⁰⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., *Airbnb Ireland* (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 40, 42). Zobacz także moja opinia w sprawie *Star Taxi App*, (C-62/19, EU:C:2020:692, pkt 90).

¹⁰⁸ Zobacz w odniesieniu do dyrektywy 2000/31 wyrok z dnia 1 października 2020 r., *A* (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet) (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 34); w odniesieniu do dyrektywy 2006/123 wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., *Rina Services i in.* (C-593/13, EU:C:2015:399, pkt 23 i nast.).

4. W przedmiocie wpływu rozporządzenia 2019/1150

210. Pozostaje jeszcze pytanie, czy w ramach mechanizmu ustanowionego w art. 3 dyrektywy 2000/31 należy traktować w odmienny sposób środki wykonawcze do rozporządzenia 2019/1150. Analiza tego pytania ma dwojakie znaczenie.

211. Z jednej strony bowiem, jak już wskazałem w pierwszej części niniejszej opinii, środki krajowe rozpatrywane w sprawie C-663/22, jak również w sprawie C-665/22, nie stanowią środków wykonawczych do rozporządzenia 2019/1150¹⁰⁹. Jednakże, na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił moich wniosków w sprawie C-665/22, która dotyczy usługodawcy mającego siedzibę w państwie członkowskim, sąd odsyłający powinien ustalić, czy na brak możliwości zastosowania tych środków do takiego usługodawcy ma wpływ okoliczność, że środki te stanowią środki wykonawcze do tego rozporządzenia.

212. Z drugiej strony odpowiedź na rzucone pytanie może okazać się użyteczna dla sądu odsyłającego w innych sprawach objętych niniejszą opinią, w zakresie, w jakim dotyczą one obowiązku wpisania się do ROC i wnoszenia wkładu finansowego.

213. W tym względzie, po pierwsze, art. 1 ust. 3 dyrektywy 2000/31 stanowi, że uzupełnia ona prawo Unii mające zastosowanie do usług społeczeństwa informacyjnego, bez uszczerbku dla poziomu ochrony, w szczególności zdrowia publicznego oraz interesów konsumentów, ustanowionego w instrumentach Unii i wykonujących je ustawodawstwach krajowych, w zakresie, w jakim nie ogranicza to swobody świadczenia usług społeczeństwa informacyjnego. Po drugie, z art. 1 ust. 5 rozporządzenia 2019/1150 wynika, że pozostaje ono bez uszczerbku dla prawa Unii mającego zastosowanie, między innymi, w dziedzinie handlu elektronicznego.

214. Jest oczywiste, że dyrektywa 2000/31 ma zastosowanie w tej dziedzinie. Środek wykonawczy do rozporządzenia 2019/1150 nie ma zatem pierwszeństwa przed mechanizmem ustanowionym w art. 3 tej dyrektywy. Tak więc okoliczność polegająca na tym, że środki krajowe zostały, formalnie rzecz biorąc, przyjęte w celu zapewnienia wykonania tego rozporządzenia, pozostaje bez wpływu na wynikający z owego mechanizmu brak możliwości ich stosowania.

5. Wnioski

215. W świetle powyższych rozważań na przeformułowane w pkt 138 niniejszej opinii pytania prejudycjalne w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz w sprawie C-665/22 należy odpowiedzieć, że art. 3 ust. 2 i 4 dyrektywy 2000/31 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie mającym generalny i abstrakcyjny charakter środkom krajowym, w drodze których państwo członkowskie nakłada na mający siedzibę w innym państwie członkowskim podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego a) obowiązek wpisania się do rejestru, b) obowiązek przekazywania istotnych informacji o swojej organizacji, c) obowiązek przekazywania istotnych informacji na temat swej sytuacji ekonomicznej oraz d) obowiązek wniesienia wkładu finansowego, a także, w przypadku uchybienia tym obowiązkom, przewiduje zastosowanie wobec tego podmiotu kar. Okoliczność polegająca na tym, że owe środki krajowe zostały przyjęte, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150, pozostaje bez wpływu na brak możliwości powołania się na to rozporządzenie wobec tego usługodawcy.

¹⁰⁹ Zobacz pkt 125 niniejszej opinii.

D. W przedmiocie obowiązków notyfikacji środków krajowych przewidzianych w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535

1. Uwagi wstępne w przedmiocie znaczenia pytań prejudycjalnych

216. Szereg pytań prejudycjalnych zadanych w niniejszych sprawach, dotyczących usługodawców mających siedzibę w ich odnośnych państwach członkowskich pochodzenia, dotyczy obowiązków notyfikacji przewidzianych w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535¹¹⁰.

217. Z pragmatycznego punktu widzenia analiza tych pytań byłaby zbędna, gdyby Trybunał podzielił moje stanowisko co do wykładni dyrektywy 2000/31.

218. Rozpatrywane środki krajowe wydają się bowiem ustanawiać wymogi wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny w rozumieniu dyrektywy 2000/31 i ograniczają swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego. Z perspektywy tej dyrektywy nie mogą one zatem być stosowane wobec usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo, które przyjęło te środki.

219. Ponadto rozpatrywane w postępowaniach głównych środki krajowe nie mogą być objęte zakresem zastosowania art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31 ze względu na to, że mają one generalny i abstrakcyjny charakter¹¹¹. W każdym razie stwierdzenie to pozostaje bez wpływu na stanowisko zawarte w pkt 217 niniejszej opinii. Państwo członkowskie nie może obejść mechanizmu przewidzianego w art. 3 tej dyrektywy poprzez ustanowienie wymogów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny w drodze środka o charakterze generalno-abstrakcyjnym.

220. Jednakże w trosce o kompletność wyводу i na wypadek, gdyby Trybunał nie podzielił mojej analizy dotyczącej dyrektywy 2000/31, zajmę się poniżej obowiązkami notyfikacji przewidzianymi w tej dyrektywie i w dyrektywie 2015/1535.

2. Przedstawienie problemu

221. Uchybienie przez państwo członkowskie obowiązkowi notyfikacji przewidzianym w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535 pociąga za sobą niemożność powołania się na dane środki wobec jednostek¹¹².

222. Niewątpliwie naruszenie przewidzianego w dyrektywie 2000/31 obowiązku notyfikacji skutkuje brakiem możliwości stosowania danego środka krajowego wobec usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo pochodzenia, podczas gdy naruszenie obowiązku notyfikacji przewidzianego w dyrektywie 2015/1535 skutkuje brakiem możliwości stosowania środków wobec usługodawców mających siedzibę we wszystkich państwach członkowskich. Niemniej jednak wszystkie sprawy, w których sąd krajowy zadaje pytanie dotyczące obowiązku notyfikacji (z wyjątkiem sprawy C-663/22), dotyczą usługodawców mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż Włochy.

¹¹⁰ O obowiązkach tych jest bowiem mowa w drugim i piątym z pytań prejudycjalnych zadanych w sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, trzecim pytaniu prejudycjalnym w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz w trzecim i szóstym z pytań prejudycjalnych zadanych w sprawie C-665/22.

¹¹¹ Zobacz pkt 181 i 182 niniejszej opinii.

¹¹² Zobacz w odniesieniu do dyrektyw 2000/31 i 2015/1535, odpowiednio, wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, pkt 100); z dnia 3 grudnia 2020 r., Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, pkt 57).

223. Nic w tych sprawach nie wskazuje na to, by rozpatrywane w postępowaniach głównych obowiązki były przedmiotem notyfikacji przewidzianej w dyrektywie 2000/31 lub w dyrektywie 2015/1535.

224. Rząd włoski podnosi jednak w istocie, po pierwsze, że rozpatrywane środki krajowe nie stanowią przepisów technicznych, które powinny byłyby być notyfikowane na mocy dyrektywy 2015/1535. Dodam, że w kontekście niniejszych spraw w argumentacji tej poruszona zostaje nowa kwestia, dotycząca określenia zakresu obowiązków notyfikacji przewidzianych w dyrektywach 2000/31 i 2015/1535.

225. W drugiej kolejności rząd włoski twierdzi, że rozpatrywane środki krajowe nie podlegają obowiązkowi notyfikacji ze względu na to, iż stanowią one środki wykonawcze do rozporządzenia 2019/1150.

226. Należy zatem przeanalizować te dwa argumenty, które dotyczą, odpowiednio, zakresu obowiązku notyfikacji przewidzianego zarówno w dyrektywie 2000/31, jak i w dyrektywie 2015/1535, oraz wpływu, jaki może mieć rozporządzenie 2019/1150 na istnienie tego obowiązku.

3. Obowiązek notyfikacji w świetle dyrektywy 2000/31

227. Zgodnie z art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie dyrektywy 2000/31 dane państwo członkowskie musi przed podjęciem środków ograniczających oraz bez uszczerbku dla postępowania sądowego, łącznie ze wstępną procedurą sądową oraz czynnościami przeprowadzonymi w postępowaniu przygotowawczym, powiadomić Komisję i państwo członkowskie, na którego terytorium dany usługodawca ma siedzibę, o swoim zamiarze podjęcia środków ograniczających.

228. Zakres obowiązku notyfikacji przewidzianego w art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2000/31 jest określony, po pierwsze, zakresem stosowania tej dyrektywy oraz kluczowym dla niej pojęciem, a mianowicie pojęciem „dziedziny podlegającej koordynacji”, i po drugie, charakterem środków, w drodze których państwo członkowskie może ustanowić odstępstwo od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego.

229. Dziedzina podlegająca koordynacji w rozumieniu dyrektywy 2000/31 obejmuje bowiem zarówno wymogi o charakterze ogólnym, jak i te ustanowione w szczególności dla podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego lub dla takich usług [art. 2 lit. h)]. Państwo członkowskie przeznaczenia nie może, z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w art. 3 ust. 4 tej dyrektywy, ograniczać swobodnego przepływu tych usług z powodów wchodzących w zakres koordynowanej dziedziny (art. 3 ust. 2). Obowiązek notyfikacji przewidziany w art. 3 ust. 4 lit. b) wspomnianej dyrektywy obejmuje zatem jedynie środki wchodzące w zakres koordynowanej dziedziny, które ograniczają swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego.

230. Ponadto zakres obowiązku notyfikacji zależy od charakteru środków, w drodze których państwo członkowskie może ustanowić odstępstwo od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z państwa członkowskiego. Z części niniejszej opinii dotyczącej swobody świadczenia usług wynika, że generalnych i abstrakcyjnych środków dotyczących określonej kategorii, opisanej w sposób ogólny, kategorii usług społeczeństwa informacyjnego, mających zastosowanie bez rozróżnienia do każdego podmiotu świadczącego usługi tej kategorii, nie można uznać za „środki” w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31¹¹³.

¹¹³ Zobacz pkt 181 i 182 niniejszej opinii.

W konsekwencji, jak wynika z wyroku *Google Ireland i in.*¹¹⁴, tego rodzaju środki krajowe nie podlegają przewidzianemu w art. 3 ust. 4 lit. b) tiret drugie tej dyrektywy obowiązkowi notyfikacji. Rozpatrywane środki krajowe mają taki generalny i abstrakcyjny charakter oraz wydają się mieć zastosowanie bez rozróżnienia do każdego z podmiotów świadczących usługi należące do określonych kategorii.

231. W konsekwencji, po pierwsze, Republika Włoska nie miała na podstawie art. 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2000/31 obowiązku notyfikowania rozpatrywanych środków krajowych o generalnym i abstrakcyjnym charakterze. Po drugie, co ważniejsze, środki te w żaden sposób nie mogą być stosowane wobec podmiotów świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo, które je przyjęło¹¹⁵. Nawet przy założeniu, że owe środki krajowe stanowią środki wykonawcze do rozporządzenia 2019/1150, okoliczność ta pozostaje bez wpływu na brak możliwości ich stosowania¹¹⁶.

232. Moja analiza mogłaby się zakończyć w tym miejscu. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że zadając swoje pytania prejudycjalne, sąd odsyłający odnosi się również do dyrektywy 2015/1535, zbadam jeszcze kwestię, czy rozpatrywane środki krajowe powinny być zostać notyfikowane na podstawie tej dyrektywy. Pragnę uściślić, że odpowiedź na to pytanie pozostaje bez wpływu na wnioski dotyczące braku możliwości powołania się na te środki krajowe wobec świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego podmiotów mających siedzibę w państwach członkowskich innych niż państwo, które je przyjęło.

4. Obowiązek notyfikacji w świetle dyrektywy 2015/1535

233. Obowiązek notyfikacji został ustanowiony w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535, w którym w istocie przewidziano, że państwo członkowskie niezwłocznie powiadamia Komisję o każdym projekcie przepisów technicznych.

234. Pojęcie „przepisu technicznego” jest zatem kluczowe dla dyrektywy 2015/1535 i określa zakres ustanowionego w niej obowiązku notyfikacji. Definicja tego pojęcia zawarta została w art. 1 ust. 1 lit. f) wspomnianej dyrektywy. Zgodnie z tą definicją, aby uregulowanie krajowe wpływające na usługę społeczeństwa informacyjnego mogło zostać uznane za „przepisy techniczne”, musi ono być nie tylko kwalifikowane jako „zasada dotycząca usług”, zdefiniowana w art. 1 ust. 1 lit. e) rzeczony dyrektywy, ale również być obowiązkowe *de iure* lub *de facto*, w szczególności w odniesieniu do świadczenia danej usługi lub korzystania z niej w państwie członkowskim względnie na znacznej jego części¹¹⁷.

235. Zasada dotycząca usług stanowi, zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2015/1535, wymóg o charakterze ogólnym odnoszący się do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie usług społeczeństwa informacyjnego; są to „w szczególności przepisy dotyczące dostawcy usług, usług i odbiorców usług, z wyjątkiem zasad, które nie odnoszą się szczególnie do [tych] usług”¹¹⁸.

¹¹⁴ Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r. (C-376/22, EU:C:2023:835, pkt 37).

¹¹⁵ Zobacz pkt 219 niniejszej opinii.

¹¹⁶ Zobacz pkt 214 niniejszej opinii.

¹¹⁷ Zobacz wyrok z dnia 3 grudnia 2020 r., *Star Taxi App* (C-62/19, EU:C:2020:980, pkt 61).

¹¹⁸ W art. 1 ust. 1 lit. e) akapit drugi dyrektywy 2015/1535 zawarto dwa dodatkowe wyjaśnienia w tym względzie. Po pierwsze, zasada traktowana jest jako odnosząca się szczególnie do usług społeczeństwa informacyjnego, w przypadku gdy, biorąc pod uwagę jej uzasadnienie i część dyspozytywną, celem szczególnym i celem jej wszystkich lub poszczególnych przepisów jest regulacja tych usług w sposób precyzyjny i ujęty celowo. Po drugie, zasada nie jest traktowana jako szczególnie odnosząca się do usług społeczeństwa informacyjnego, jeżeli odnosi się do tych usług wyłącznie w sposób dorozumiany lub marginalny.

236. W tym względzie rozpatrywane w postępowaniach głównych środki krajowe dotyczą wyraźnie usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych. Usługi te stanowią, *par excellence*, usługi społeczeństwa informacyjnego¹¹⁹.

237. Niewątpliwie rozpatrywane środki krajowe ograniczają się do poszerzenia zakresu istniejących wcześniej obowiązków na owe dwie kategorie usługodawców. Nie ma jednak potrzeby zastanawiania się, czy przed zmianami wprowadzonymi za pomocą tych środków obowiązki te ciążyły na podmiotach świadczących usługi społeczeństwa informacyjnego. Definicja pojęcia „zasady dotyczącej usług” nie wiąże się bowiem z wymogiem, aby przepis krajowy dotyczył wyłącznie usług społeczeństwa informacyjnego. Wystarczy, by rozpatrywany środek odnosił się do takiej usługi w sposób precyzyjny i ujęty celowo, nawet w kilku pojedynczych przepisach¹²⁰. Jak wskazałem w pkt 236 niniejszej opinii, tak właśnie jest w niniejszej sprawie.

238. Rozpatrywane środki krajowe stanowią zatem „zasady dotyczące usług” w rozumieniu dyrektywy 2015/1535. Ponadto bezsporne jest, że mają one charakter obowiązkowy, a zatem należy je uznać za „przepisy techniczne”. W związku z tym powinny one być zostac notyfikowane na podstawie tej dyrektywy. W przeciwnym razie jednostka może powołać się na niemożność powołania się wobec niej na te przepisy.

239. Wreszcie pozostaje jeszcze ustalić, czy na rozpatrywane środki krajowe można powołać się wobec jednostki w sytuacji, gdy stanowią one środki wykonawcze do rozporządzenia 2019/1150.

240. Niewątpliwie w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2015/1535 przewidziano, że obowiązek notyfikacji nie ma zastosowania do „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie [...] przestrzegają wiążących aktów prawnych Unii, które skutkują przyjęciem [...] zasad dotyczących usług”.

241. Ten przewidziany w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2015/1535 wyjątek obejmuje przepisy krajowe, które można uznać za przyjęte w celu zapewnienia zgodności z wiążącym aktem prawa Unii¹²¹. Jednakże w sytuacji, gdy akt prawa Unii pozostawia państwom członkowskim znaczny zakres swobody, krajowych przepisów wykonawczych nie można uznać za przepisy krajowe zapewniające zgodność z takim wiążącym aktem¹²².

242. Jedynym przepisem rozporządzenia 2019/1150, który zawiera bardziej precyzyjne wskazówki co do zakresu swobody państw członkowskich, jest jego art. 15. Zgodnie z nim każde państwo członkowskie powinno zapewnić właściwe i skuteczne stosowanie tego rozporządzenia oraz ustanowić przepisy ustanawiające środki (skuteczne, proporcjonalne i odstraszające) mające zastosowanie do naruszeń tego rozporządzenia oraz zapewnić jego wykonanie. Natomiast żaden przepis wspomnianego rozporządzenia nie dostarcza wskazówek co do zakresu swobody, jakim dysponują państwa członkowskie przy gromadzeniu informacji istotnych dla jego wykonania.

¹¹⁹ Zobacz pkt 134 niniejszej opinii.

¹²⁰ W tym względzie Trybunał w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Falbert i in. (C-255/16, EU:C:2017:983, pkt 35, 36), wydanym pod rządami dyrektywy poprzedzającej dyrektywę 2015/1535, czyli dyrektywy 98/34, orzekł, że zasadę krajową mającą za przedmiot i cel rozciągnięcie istniejącej zasady na usługi społeczeństwa informacyjnego należy zaklasyfikować jako „zasadę dotyczącą usług” w rozumieniu tej dyrektywy.

¹²¹ Zobacz podobnie w odniesieniu do art. 10 ust. 1 tiret pierwsze dyrektywy 98/34, który przewidywał podobny wyjątek, wyrok z dnia 8 września 2005 r., Komisja/Portugalia (C-500/03, EU:C:2005:515, pkt 33).

¹²² Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 września 2000 r., Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496, pkt 29).

243. Należy zatem uznać, że rozpatrywane środki krajowe nie są objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 7 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2015/1535. W związku z tym powinny one być zostać notyfikowane na podstawie tej dyrektywy. W przeciwnym razie jednostka może podnieść brak możliwości powołania się wobec niej na te zasady.

VI. Wnioski

244. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) W sprawie C-663/22:

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, a w szczególności jego art. 15 i 16

należy interpretować w ten sposób, że:

nie uzasadniają one przyjęcia przepisów krajowych nakładających na dostawców usług pośrednictwa internetowego i dostawców wyszukiwarek internetowych obowiązek okresowego składania oświadczenia zawierającego informacje dotyczące ich sytuacji ekonomicznej i przewidujących, w przypadku uchybienia temu obowiązkowi, zastosowanie kar.

Ponieważ takie przepisy nie wchodzą w zakres zastosowania tego rozporządzenia, nie stoi ono na przeszkodzie tym przepisom.

2) W sprawach połączonych C-662/22 i C-667/22, w sprawach połączonych C-664/22 i C-666/22 oraz w sprawie C-665/22:

Artykuł 3 ust. 2 i 4 dyrektywy 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)

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie mającym generalny i abstrakcyjny charakter środkom krajowym, w drodze których państwo członkowskie nakłada na mający siedzibę w innym państwie członkowskim podmiot świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego a) obowiązek wpisania się do rejestru, b) obowiązek przekazywania istotnych informacji o swojej organizacji, c) obowiązek przekazywania istotnych informacji na temat swej sytuacji ekonomicznej oraz d) obowiązek wniesienia wkładu finansowego, a także, w przypadku uchybienia tym obowiązkom, przewiduje zastosowanie wobec tego podmiotu kar.

Okoliczność polegająca na tym, że owe środki krajowe zostały przyjęte, formalnie rzecz biorąc, w celu zapewnienia wykonywania rozporządzenia 2019/1150, pozostaje bez wpływu na brak możliwości powołania się na nie wobec tego usługodawcy.