Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
11 päivänä tammikuuta 2024[1]

Asiat C-662/22–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 ja C-667/22) ja
Eg Vacation Rentals Ireland Limited (C-666/22)
vastaan
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EU) 2019/1150 – Direktiivi 2000/31/EY – 3 artikla – Tietoyhteiskunnan palveluja koskevat tekniset määräykset – Kansallinen lainsäädäntö, jossa verkossa toimivien välityspalvelujen ja verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajat velvoitetaan rekisteröitymään viestintäalan toimijoiden rekisteriin ja maksamaan maksuja

I Johdanto

1. Tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävissä asioissa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat asetuksen (EU) 2019/1150[2] ja direktiivien 2000/31/EY[3], 2006/123/EY[4] ja (EU) 2015/1535[5] tulkintaa. Nämä kysymykset ovat saaneet alkunsa siitä, että verkossa toimivien välityspalvelujen ja verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajat (jäljempänä verkossa toimivat palveluntarjoajat) ovat riitauttaneet Italian tasavallan antaman lainsäädännön, jossa ne velvoitetaan muun muassa rekisteröitymään tiettyyn rekisteriin ja toimittamaan tietoja rakenteestaan ja taloudellisesta tilanteestaan.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten 20.6.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2019, L 186, s. 57).

3 Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”) (EYVL 2000, L 178, s. 1).

4 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 376, s. 36).

5 Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2015, L 241, s. 1).

2. Yhtäältä mainitut kysymykset antavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua ensimmäistä kertaa asetuksen 2019/1150 tulkinnasta ja liikkumavarasta, joka jäsenvaltioilla on sen täytäntöönpanossa.

3. Toisaalta unionin tuomioistuin voi niiden avulla täsmentää, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla jäsenvaltio soveltaa asianomaisia velvoitteita muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin. Totean, vaikka ennakoinkin myöhemmin esittämiäni perusteluja, että direktiivin 2000/31 3 artiklassa säädetään menettelystä, joka estää kyseisten velvoitteiden soveltamisen tällaisiin palveluntarjoajiin.

4. Voidaan kyllä väittää, että direktiivin 2000/31 3 artiklassa säädetyllä menettelyllä unionin alueelle sijoittautuneita tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia suojataan erityisen laajasti muiden jäsenvaltioiden kuin niiden sijoittautumisjäsenvaltion toteuttamilta toimenpiteiltä. Olen kuitenkin sitä mieltä, että silloin, kun kyseinen direktiivi, joka on oman aikansa tuote, annettiin, unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli luoda perusjärjestelmä, jolla erityisesti suojataan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta unionissa.

5. Tästä näkökulmasta katsottuna direktiivillä 2000/31 pyritään mukauttamaan perustamissopimuksessa vahvistettuja ratkaisuja internetin kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Samalla kyseinen direktiivi oli lähtölaukaus verkkopalvelujen alaa koskevan unionin oikeuden kehittymiselle.[6] Tarvittaessa lainsäätäjä voi tai sen jopa täytyy ryhtyä lisätoimiin ja kehittää sosioekonomiseen todelliseen mukautettuja yhdenmukaisia ratkaisuja.[7] Tällaisia toimia on toteutettu vuosien varrella.[8] Digipalvelusäädös[9] on tästä loistava tuore esimerkki.

6. Lisäksi koska ne tiedot, joita verkkopalvelujen tarjoajien on kyseisten velvoitteiden nojalla toimitettava, ovat luonteeltaan taloudellisia, voi syntyä vaikutelma siitä, että nämä tiedot ovat tarpeen sen tarkistamiseksi, noudattavatko asianomaiset palveluntarjoajat verovelvoitteitaan. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistettua menettelyä ei kuitenkaan sovelleta verotuksen alalla.[10] Unionin oikeuden näkökulmasta kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuulumattomien toimenpiteiden laillisuutta olisi tutkittava SEUT 56 artiklan kannalta.[11] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sen paremmin kuin Italian hallituskaan eivät kuitenkaan ole väittäneet, että kyseiset velvoitteet liittyisivät tarpeeseen varmistaa, että verovelvoitteet täytetään.

6 Ks. direktiivin 2000/31 johdanto-osan 21 perustelukappale, jossa todetaan, että kyseinen direktiivi ”ei estä yhteisössä tulevaisuudessa toteutettavaa tietoyhteiskunnan palveluja koskevaa yhdenmukaistamista eikä kansallisella tasolla tulevaisuudessa yhteisön oikeuden mukaisesti annettavan lainsäädännön soveltamista”.

7 Unionin tuomioistuin ei tietenkään myöskään jätä huomioimatta sosioekonomista todellisuutta, etenkään silloin, kun on kyse perussopimuksen tulkinnasta [ks. ratkaisuehdotukseni X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2017:397, 1–5 kohta)]. Yhdenmukaistetulla alalla on kuitenkin vaikeampaa ottaa tämä todellisuus huomioon tapauskohtaisesti, ja siksi unionin lainsäätäjän puuttuminen asiaan on sitäkin tarpeellisempaa.

8 Ks. esim. lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta 13.12.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/93/EU (EUVL 2011, L 335, s. 1) ja verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta 29.4.2021 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/784 (EUVL 2021, L 172, s. 79).

9 Digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta 19.10.2022 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös) (EUVL 2022, L 277, s. 1).

10 Ks. direktiivin 2000/31 1 artiklan 5 kohdan a alakohta.

11 Ks. tuomio 22.12.2022, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK(C-83/21, EU:C:2022:1018, 38 kohta).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus 2019/1150

7. Asetuksen 2019/1150 15 artiklassa, jonka otsikkona on ”Täytäntöönpanon valvonta”, säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava tämän asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Säädettyjen toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

8. Kyseisen asetuksen 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Seuranta”, määrätään seuraavaa:

”[Euroopan] komissio seuraa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tiiviisti tämän asetuksen vaikutusta verkossa toimivien välityspalvelujen ja näiden yrityskäyttäjien sekä verkossa toimivien hakukoneiden ja yritysverkkosivustokäyttäjien välisiin suhteisiin. Tätä varten komissio kerää muun muassa toteuttamalla asiaa koskevia tutkimuksia tietoja näistä suhteista voidakseen seurata niissä tapahtuvia muutoksia. Jäsenvaltioiden on avustettava komissiota antamalla pyynnöstä kaikki kerätyt merkitykselliset tiedot, myös yksittäisistä tapauksista. Komissio voi tämän artiklan ja 18 artiklan soveltamiseksi pyrkiä keräämään tietoja verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajilta.”

2. Direktiivi 2015/1535

9. Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

b) ’palvelulla’ kaikkia tietoyhteiskunnan palveluja, toisin sanoen kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja, joista tavallisesti maksetaan korvaus.

– –

e) ’palveluja koskevalla määräyksellä’ yleisluontoista vaatimusta, joka koskee b alakohdassa tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista, erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske kyseisessä alakohdassa määriteltyjä palveluja.

– –

f) ’teknisellä määräyksellä’ teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista.

_ _”

10. Kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.”

11. Mainitun direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Edellä olevaa 5 ja 6 artiklaa ei sovelleta jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoisiin sopimuksiin, joilla jäsenvaltiot:

a) noudattavat sitovia unionin säädöksiä, joiden seurauksena hyväksytään tekniset eritelmät tai palveluja koskevat määräykset;

_ _”

3. Direktiivi 2000/31

12. Direktiivin 2000/31 2 artiklan a alakohdassa määritellään tietoyhteiskunnan palvelujen käsite viittaamalla direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohtaan.[12]

13. Direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan mukaan ”yhteensovitetulla alalla” tarkoitetaan ”jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä asetettuja, tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin tai tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavia vaatimuksia riippumatta siitä, ovatko vaatimukset yleisluonteisia vai erityisesti tähän tarkoitukseen suunnattuja”.

14. Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Sisämarkkinat”, sanamuoto on seuraava:

”1. Kunkin jäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palvelun tarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia, yhteensovitettuun alaan kuuluvia kysymyksiä koskevia kansallisia säännöksiä.

[12] Direktiivin 2000/31 2 artiklan a alakohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen direktiivin 2015/1535 voimaantuloa, ”tietoyhteiskunnan palvelut” määriteltiin ”[teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin [98/34/EY (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL 1998, L 217, s. 18) (jäljempänä direktiivi 98/34)] – – 1 artiklan ensimmäisen kohdan 2 alakohdassa tarkoitetuiksi palveluiksi”. Direktiivin 2015/1535 voimaantulon jälkeen tämä viittaus on ymmärrettävä viittaukseksi direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

2. Jäsenvaltiot eivät voi yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta.

3. Edellä 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta liitteessä tarkoitettuihin aloihin.

4. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä, joilla poiketaan 2 kohdan säännöksistä tietyn tietoyhteiskunnan palvelun osalta, jos:

a) toimenpiteet

   i) ovat tarpeellisia jollakin seuraavalla perusteella:

      – yleinen järjestys, erityisesti rikosten ehkäisy, tutkinta, selville saaminen ja syytteeseenpano mukaan lukien alaikäisten suojelu ja erityisesti rotuun, sukupuoleen, uskontoon tai kansallisuuteen perustuvaan vihaan yllyttämisen torjunta ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvat ihmisarvon loukkaukset,

      – –

   ii) kohdistuvat tiettyyn tietoyhteiskunnan palveluun, joka vahingoittaa i alakohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista tai joka vakavalla tavalla saattaa vaarantaa kyseisten tavoitteiden saavuttamisen;

   iii) ovat oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin;

b) jäsenvaltio on ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista:

   – pyytänyt 1 kohdassa tarkoitettua jäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteitä, eikä viimeksi mainittu ole niitä toteuttanut tai ne eivät ole olleet riittäviä, ja

   – ilmoittanut komissiolle ja 1 kohdassa tarkoitetulle jäsenvaltiolle aikomuksestaan toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta tuomioistuimessa tapahtuvaan käsittelyyn eikä rikostutkintaan liittyviin toimenpiteisiin.

5. Jäsenvaltiot voivat kiireellisissä tapauksissa poiketa 4 kohdan b alakohdassa asetetuista edellytyksistä. Tässä tapauksessa toimenpiteistä on ilmoitettava mahdollisimman pian komissiolle ja 1 kohdassa tarkoitetulle jäsenvaltiolle mainiten samalla syyt, joiden perusteella jäsenvaltio katsoo, että kyseessä on kiireellinen tapaus.

6. Rajoittamatta jäsenvaltioiden mahdollisuutta jatkaa kyseisten toimenpiteiden toteuttamista komissio tutkii mahdollisimman pian, ovatko ilmoitetut toimenpiteet yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa. Jos komissio päätyy siihen lopputulokseen, että toimenpide on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, sen on pyydettävä, että kyseinen jäsenvaltio pidättyy toteuttamasta suunniteltuja toimenpiteitä tai lopettaa niiden toteuttamisen pikaisesti.”

4. Direktiivi 2006/123

15. Direktiivin 2006/123 16 artiklassa, jonka otsikkona on ”Palvelujen tarjoamisen vapaus”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon he ovat sijoittautuneet.

– –

Jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole seuraavien periaatteiden mukaisia:

a) syrjimättömyys: vaatimus ei saa olla suoraan tai välillisesti syrjivä kansalaisuuden taikka oikeushenkilöiden tapauksessa sijoittautumisjäsenvaltion suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimus on perusteltava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyden tai ympäristön suojeluun liittyvin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimuksen on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä se saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

2. Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa sellaisen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, asettamalla seuraavia vaatimuksia:

– –

b) palveluntarjoajalle asetettu velvoite hankkia lupa toimivaltaisilta viranomaisilta, mukaan luettuna velvoite kirjautua – – rekisteriin – –;

– –.”

B Italian oikeus

16. Italian oikeusjärjestyksessä toimenpiteet asetuksen 2019/1150 täytäntöön panemiseksi, nimittäin erityisesti päätökset nro 14/2021[13] ja nro 200/2021[14] sekä oletettavasti päätös nro 161/2021[15], on toteutettu valtion talousarviosta varainhoitovuodelle 2021 ja monivuotisesta talousarviosta kolmivuotiskaudelle 2021–2013 30.12.2020 annetun lain nro 178 (legge n. 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio

[13] Sen maksun määrästä, joka verkossa toimivien välityspalvelujen ja verkossa toimivien hakukoneiden alalla toimivien henkilöiden on maksettava [viestintäalan sääntelyviranomaiselle (AGCOM)] vuoden 2021 osalta, ja sen suorittamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 5.11.2021 tehty puheenjohtajan päätös nro 14/21/PRES (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”, GURI nro 304, 23.12.2021; jäljempänä päätös nro 14/2021), jonka AGCOM on vahvistanut päätöksellä nro 368/21/CONS (delibera n. 368/21/CONS).

[14] Lain nro 178/2020 voimaantulon jälkeen päätökseen nro 666/08/CONS tehtävistä muutoksista tehty päätös nro 200/21/CONS (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, jäljempänä päätös nro 200/2021).

[15] Päätökseen nro 397/13 tehtävistä muutoksista tehty päätös nro 161/21/CONS (delibera n. 161/21/CONS – Modifiche alla delibera n. 397/13, jäljempänä päätös nro 161/2021).

2021–2023, jäljempänä laki nro 178/2020)[16], jolla muutettiin viestintäalan sääntelyviranomaisen perustamisesta ja televiestintä- ja radiotelevisiojärjestelmien säännöksistä 31.7.1997 annettua lakia nro 249 (legge n. 249 – Istituzione dell'Autorita' per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo, jäljempänä laki nro 249/1997)[17], jolla oli perustettu AGCOM(viestintäalan sääntelyviranomainen), 1 §:n 515–517 momentin nojalla.

1. Laki nro 249/1997 ja lailla nro 178/2020 siihen tehdyt muutokset sekä päätös nro 666/2008 ja päätöksellä nro 200/2021 siihen tehdyt muutokset[18]

17. Lain nro 249/1997 1 §:n 6 momenttia on muutettu lain nro 178/2020 1 §:n 515 momentilla, jossa säädetään seuraavaa:

"Oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi muun muassa antamalla ohjeita, edistämällä toimintasääntöjen laatimista ja keräämällä merkityksellisiä tietoja lain [nro 249/1997] 1 §:ää muutetaan seuraavasti:

a) 6 momentissa:

– –

2) c kohtaan – – lisätään seuraava [teksti]:

'14 bis [AGCOMin johtokunta] varmistaa asetuksen [2019/1150] riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon muun muassa antamalla ohjeita, edistämällä toimintasääntöjen laatimista ja keräämällä merkityksellisiä tietoja';

– –."

18. Lain nro 178/2020 säännöksillä asetettiin tiettyjä velvoitteita verkkopalvelujen tarjoajille, jotka tarjoavat palveluita Italiassa, vaikka ne eivät ole sijoittautuneet kyseisen jäsenvaltion alueelle, nimittäin erityisesti ensinnäkin velvoite rekisteröityä viestintäalan toimijoiden rekisteriin (registro degli operatori di comunicazione, jäljempänä ROC) ja toiseksi velvoite maksaa vuosittainen maksu AGCOMille.

19. Näin ollen AGCOM teki ensinnäkin ROC:hen rekisteröitymistä koskevan velvoitteen osalta 26.11.2008 päätöksen nro 666/08/CONS [ROC:n] järjestämistä ja pitämistä koskevista säännöistä (delibera n. 666/08/CONS, Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del [ROC], jäljempänä päätös nro 666/2008)[19]. Päätöksen nro 666/2008 liitteessä A olevassa 2 kohdassa luetellaan niiden yhteisöjen ryhmät, joiden on rekisteröidyttävä ROC:hen.

20. AGCOM teki 17.6.2021 päätöksen nro 200/2021. Tällä päätöksellä AGCOM muutti päätöksen nro 666/2008 liitettä A niin, että luetteloon niiden yhteisöjen ryhmistä, joiden on rekisteröidyttävä ROC:hen, sisällytettiin asetuksessa 2019/1150 määritellyt verkkopalvelujen tarjoajat, jotka tarjoavat tai suunnittelevat tarjoavansa tällaisia palveluja yrityskäyttäjille, jotka

16 GURI nro 322, Supplemento ordinario, 30.12.2020.

17 GURI nro 169, Supplemento ordinario, 25.8.1997.

18 Tämä asioita koskevien oikeussääntöjen osa on merkityksellinen yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 sekä lakia nro 178/2020 koskevalta osalta asioissa C-663/22 ja C-665/22.

19 GURI nro 25, 31.1.2009.

ovat sijoittautuneet Italiaan tai asuvat siellä, vaikka kyseiset tarjoajat eivät ole sijoittautuneet Italian valtion alueelle tai asu siellä. AGCOM muutti myös päätöksen nro 666/2008 liitettä B siten, että velvoite toimittaa ROC:hen rekisteröitymistä koskevan hakemuksen esittämisen yhteydessä ilmoitukset yritysrakenteesta ja harjoitetusta toiminnasta sekä velvoite toimittaa jatkossa vuosittaisia ilmoituksia ulotettiin koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia.

21. Päätöksessä nro 666/2008 määrätään, että ROC:hen rekisteröityminen edellyttää tiettyjen menettelyä ja tietojen toimittamista koskevien vaatimusten täyttämistä. Verkkopalvelujen tarjoajien on muun muassa koottava yritysrakenteestaan useita eri tietoja ja toimitettava ne AGCOMille, ilmoitettava AGCOMille tiukassa määräajassa (30 päivässä) kaikista määräysvallassa ja omistuksessa tapahtuvista muutoksista, jopa kaikista osakkeiden siirroista, joissa osakkeista siirretään vähintään 10 prosenttia (tai pörssiyhtiöissä vähintään kaksi prosenttia),[20] tehtävä AGCOMille vuosi-ilmoituksia ja pidettävä huolta siitä, että AGCOM saa heti tietää kaikista ilmoitetuissa tiedoissa tapahtuneista muutoksista.[21] Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen mukaan ROC:hen rekisteröityneet yhtiöt eivät saa ”saada suoraan tai sellaisten muiden yhteisöjen välityksellä, jotka ovat niiden määräysvallassa tai joihin ne ovat sidoksissa – –, tuloja, joiden suuruus on yli 20 prosenttia integroidussa viestintäjärjestelmässä (Sistema integrato delle comunicazioni, SIC) syntyneistä kokonaistuloista”.[22]

22. Verkkopalvelujen tarjoajille, jotka eivät noudata näitä velvoitteita, voidaan määrätä seuraamuksia, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää ”huomattavina”. Vaikka kyseinen tuomioistuin ei esitäkään tältä osin yksityiskohtaisia tietoja, on syytä todeta, että tällaisessa tapauksessa sovelletaan lain nro 249/1997 1 §:n 29–32 momentissa säädettyjä seuraamuksia.[23] Seuraamuksina voi olla rahamääräisiä seuraamuksia ja tietyissä tapauksissa palveluntarjoajan toiminnan keskeyttäminen Italiassa ja jopa rikosoikeudellisia seuraamuksia. AGCOM voi myös viran puolesta määrätä palveluntarjoajan rekisteröinnistä ROC:hen.

23. Toiseksi AGCOMille suoritettavan vuosittaisen maksun maksamista koskevan velvoitteen osalta lain nro 178/2020 1 §:n 517 momentissa säädetään, että ”sääntelyä, valvontaa, riitojen ratkaisua ja seuraamuksia koskevien tehtävien, jotka on laissa osoitettu [AGCOMille] 515 momentissa tarkoitetuilla aloilla, hoidosta kokonaisuudessaan aiheutuvien hallinnollisten kustannusten rahoittamiseksi” valtion vuotuisesta ja monivuotisesta talousarviosta 23.12.2005 annetun lain nro 266 (budjettilaki 2006) (legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), jäljempänä laki nro 266/2005)[24] 1 §:ään lisätään seuraava momentti: ”66 bis. Ensimmäistä kertaa sovellettaessa vuoden 2021 osalta lain nro 249/1997 1 §:n 6 momentin a kohdan 5 alakohdassa tarkoitettujen verkkopalvelujen tarjoajien maksettavaksi tulevan maksun määrä vahvistetaan 1,5 promilleksi tuloista, jotka on saatu Italian valtion alueella, vaikka ne olisi kirjattu sellaisten yhtiöiden tilinpäätöksiin, joiden kotipaikka on ulkomailla, ja liittyvät edellisen tilikauden tilinpäätöksessä esitettyyn tuotannon arvoon, tai sellaisten toimijoiden osalta, joilla ei ole velvollisuutta laatia tällaista tilinpäätöstä, muun kirjanpidon vastaavista eristä, joista käy ilmi tuotannon kokonaisarvo. Seuraavien vuosien osalta [AGCOM] voi 65 momentin mukaisesti tehdä mahdollisia muutoksia maksun määrään ja sen suorittamista koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin siten, että maksu on enintään 2 promillea edellisen virkkeen mukaisesti arvioiduista tuloista.”

20 Ks. päätöksen nro 666/2008 liitteessä A olevat 8 ja 9 kohta.

21 Ks. päätöksen nro 666/2008 liite B ja liitteessä A olevat 10 ja 11 kohta.

22 Tämän kiellon merkityksestä tämän ratkaisuehdotuksen kannalta ks. alaviite 27.

23 Ks. päätöksen nro 666/2008 liite A ja erityisesti sen 8 kohdan 5 alakohta ja 9 kohdan 7 alakohta.

24 GURI nro 211, Supplemento ordinario, 29.12.2005.

2. AGCOMin pääjohtajan päätös nro 14/2021

24. Päätöksellä nro 14/2021 [25] täsmennettiin lain nro 266/2005 1 §:n 66 bis momentissa määrätyn maksun, joka verkkopalvelujen tarjoajien on maksettava, määrä ja sen suorittamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

3. Päätös nro 397/2013 ja päätöksellä nro 161/2021 siihen tehdyt muutokset

25. AGCOM teki 25.6.2013 päätöksen nro 397/13/CONS taloudellisia tietoja koskevasta systemaattisesta ilmoituksesta (delibera n. 397/13/CONS, Informativa economica di sistema, jäljempänä päätös nro 397/2013). Kyseisen päätöksen 2 §:n 1 momentissa luetellaan niiden henkilöiden ryhmät, jotka ovat velvollisia toimittamaan AGCOMille asiakirjan, jonka otsikko on ”Informativa economica di sistema” (taloudellisia tietoja koskeva systemaattinen ilmoitus, jäljempänä IES).

26. Päätöksellä nro 161/2021 [26] AGCOM ulotti IES:n esittämisvelvollisuuden koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia silloin, kun ne toimivat Italian alueella, ja vetosi tarpeeseen ”kerätä vuosittain merkityksellisiä tietoja ja toteuttaa toimenpiteitä [asetuksen 2019/1150] riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi” sekä ”[lailla nro 178/2020] [AGCOMille] annettujen tehtävien hoitamiseksi”.

27. Kyseisen päätöksen mukaan IES on ”vuosittainen ilmoitus, joka viestintäalan toimijoiden on annettava ja joka koskee asianomaisten yhteisöjen harjoittamaan toimintaan liittyviä henkilö- ja taloudellisia tietoja ja jonka tarkoituksena on kerätä tiedot, joita tarvitaan tiettyjen lakisääteisten velvoitteiden, joita ovat muun muassa integroidun viestintäjärjestelmän arviointi ja kyseisen järjestelmän keskittyneisyyttä koskevien kynnysarvojen tarkistaminen, markkina-analyysit ja mahdollisia määräämiä asemia tai asemia, jotka joka tapauksessa vahingoittavat järjestelmän moniarvoisuutta, koskevat analyysit, vuosikertomuksen laadinta ja tutkimusten tekeminen, täyttämiseen, sekä mahdollistaa viestintäalan toimijoista kootun tilastotietokannan päivittäminen”.

28. Käytännössä mainitussa päätöksessä verkkopalvelujen tarjoajille asetetaan velvoite toimittaa relevantteja ja tarkkoja tietoja omasta taloudellisesta tilanteestaan. Esimerkiksi yhteisöjen, jotka tarjoavat välityspalveluja verkkomyyntisivustolla, on ilmoitettava kyseiseltä sivustolta saatavat kokonaistulot, tilausmaksut ja kiinteät maksut (rekisteröitymis-, liittymis-, ennakkotilaus- ym. maksut) siitä, että Italiaan sijoittautuneet käyttäjät käyttävät verkkomyyntialustaa tarjotakseen tavaroita ja palveluja kuluttajille, sekä kiinteät ja vaihtelevat palkkiot, jotka peritään kyseisen alustan kautta tapahtuvasta myynnistä (tai myynnin netto-osuudesta).

29. IES:n esittämättä jättäminen tai virheellisten tietojen toimittaminen johtaa lain nro 249/1997 1 §:n 29 ja 30 momentissa säädettyjen seuraamusten soveltamiseen.

[25] Tämä asioita koskevien oikeussääntöjen osa on merkityksellinen yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22.

[26] Tämä asioita koskevien oikeussääntöjen osa on merkityksellinen asioissa C-663/22 ja C-665/22.

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Yhdistetyt asiat C-662/22 ja C-667/22

30. Airbnb Ireland UC(jäljempänä Airbnb), jonka kotipaikka on Irlannissa, hallinnoi samannimistä kiinteistönvälitykseen käytettävää sähköistä alustaa, jolla voidaan saattaa yhteen yhtäältä vuokranantajia, jotka voivat tarjota majoituspaikkoja, ja toisaalta majoitusta etsiviä henkilöitä. Majoitusmaksu peritään asiakkaalta ennen vuokrauksen alkamista ja siirretään vuokranantajalle sen jälkeen, kun vuokraus on alkanut, jos vuokralainen ei ole riitauttanut sitä.

31. Amazon Services Europe Sàrl (jäljempänä Amazon), jonka kotipaikka on Luxemburgissa, hallinnoi verkkoalustaa, jonka tarkoituksena on saattaa yhteen kolmansia myyjiä ja kuluttajia, jotta nämä voivat toteuttaa keskenään tavaroiden myyntiin tähtääviä liiketoimia.

32. Lain nro 178/2020 ja päätösten nro 200/2021 ja 14/2021 aiheuttamat muutokset kansallisiin oikeussääntöihin ovat johtaneet siihen, että Airbnb ja Amazon on verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajina velvoitettu rekisteröitymään ROC:hen ja näin ollen toimittamaan AGCOMille joukon tietoja sekä maksamaan AGCOMille maksuja.

33. Airbnb ja Amazon nostivat kumpikin kanteen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) ja vaativat muun muassa päätösten nro 200/2021 ja 14/2021 kumoamista. Kyseiset yhtiöt väittävät, että laki nro 178/2020 ja asianomaiset päätökset ovat asetuksen 2019/1150 sekä direktiivien 2000/31, 2006/123 ja 2015/1535 vastaisia.

34. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että yhtäältä asetuksen 2019/1150 15 artiklassa jäsenvaltioille annetaan tehtäväksi varmistaa kyseisen asetuksen täytäntöönpanon ”riittävä” ja ”tehokas” valvonta. Lisäksi jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt kyseisen asetuksen rikkomiseen sovellettavista toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Näiden toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Toisaalta mainitun asetuksen 16 artiklassa lisätään, että komissio seuraa tiiviisti kyseisen asetuksen vaikutuksia ja kerää merkityksellisiä tietoja seuratakseen verkossa toimivien välityspalvelujen ja näiden yrityskäyttäjien sekä verkossa toimivien hakukoneiden ja yritysverkkosivustokäyttäjien välisissä suhteissa tapahtuvia muutoksia muun muassa toteuttamalla asiaa koskevia tutkimuksia.

35. Vaikka kansallisen lainsäätäjän mukaan velvoitteessa rekisteröityä ROC:hen on kyse asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanosta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että kyseisen velvoitteen tarkoituksena on antaa AGCOMille tietoja lähinnä rekisteröitymisvelvollisten yhteisöjen omistusrakenteesta ja hallinto-organisaatiosta ilman, että se antaisi pienintäkään viitettä asetuksessa 2019/1150 säädettyjen velvoitteiden noudattamisesta tai yrityskäyttäjien kanssa ylläpidettävien suhteiden avoimuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Kansallinen lainsäätäjä on näin ollen ottanut käyttöön valvontaa, joka eroaa täysin kyseisen asetuksen täytäntöön panemiseksi säädetystä valvonnasta ja on ristiriidassa sen kanssa eikä sovellu tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, sillä asianomainen valvonta ei kohdistu siihen, miten verkkopalvelujen tarjoajat tosiasiallisesti noudattavat velvoitteita, joista mainitussa asetuksessa on säädetty yrityskäyttäjien kanssa solmittavien sopimussuhteiden avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi, vaan asianomaisiin tarjoajiin liittyviin subjektiivisiin tekijöihin.

36. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo yhtäältä, että ROC:hen rekisteröitymistä koskevilla säännöksillä asetetaan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskeva yleinen vaatimus ja että niistä olisi näin ollen pitänyt ilmoittaa komissiolle direktiivissä 2015/1535 säädettyjen velvoitteiden mukaisesti. Toisaalta, kun otetaan huomioon, että asianomaisen tuomioistuimen mukaan kyseiset kansalliset toimenpiteet näyttävät olevan omiaan rajoittamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan palvelujen vapaata liikkuvuutta, asianomainen tuomioistuin ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että näistä toimenpiteistä olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn velvoitteen mukaisesti.

37. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa SEUT 56 artiklassa tarkoitettuun palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteeseen, sellaisena kuin se on määritelty direktiiveissä 2000/31 ja 2006/123, ja katsoo, että velvoite rekisteröityä ROC:hen voi rajoittaa perusteettomasti tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta.

38. Tarkemmin sanottuna kyseinen tuomioistuin toteaa, että kun otetaan huomioon direktiivissä 2000/31 tietoyhteiskunnan palveluja varten säädetyt ratkaisut, laissa nro 178/2020 ja päätöksessä nro 200/2021 säädetty velvoite rekisteröityä ROC:hen sekä maksun määrääminen maksettavaksi näyttävät olevan omiaan rajoittamaan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta, sikäli kuin kyseisen velvoitteen asettaa ja kyseisen maksun määrää jokin muu jäsenvaltio kuin se, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut.

39. Lisäksi kyseinen tuomioistuin huomauttaa palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen osalta vielä, että direktiivissä 2006/123 säädetään olennaisilta osin, että jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan vapautta tarjota palveluja. Tuomioistuin viittaa tuomioon Schnitzer [27] ja toteaa, että se, että tällaiselle palveluntarjoajalle asetetaan velvoite rekisteröityä ROC:hen ja velvoite maksaa maksuja, voi loukata asianomaista periaatetta, koska näistä velvoitteista aiheutuu taloudellisia ja hallinnollisia velvoitteita, jotka voivat haitata yhteismarkkinoiden toimintaa ja saada aikaan sen, että palvelujen tarjoaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa viivästyy, hankaloituu tai tulee aikaisempaa kalliimmaksi.

40. Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on päättänyt 10.10.2022 antamillaan määräyksillä, jotka saapuivat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 19.10.2022 ja 21.10.2022, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetus 2019/1150] esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jolla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi muun muassa antamalla ohjeita, edistämällä toimintasääntöjen laatimista ja keräämällä merkityksellisiä tietoja ja jolla [verkkopalvelujen tarjoajat] velvoitetaan rekisteröitymään tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksun maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia sen noudattamatta jättämisestä?

[27] Tuomio 11.12.2003 (C-215/01, EU:C:2003:662).

2) Velvoitetaanko [direktiivillä 2015/1535] jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla [verkkopalvelujen tarjoajille] asetetaan velvoite rekisteröityä tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksun maksaminen, ja joilla säädetään seuraamuksia velvoitteen noudattamatta jättämisestä? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen vastustaa tämän direktiivin nojalla sitä, että siihen sovelletaan komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?

3) Onko direktiivin 2000/31 3 artikla esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi muun muassa antamalla ohjeita, edistämällä toimintasääntöjen laatimista ja keräämällä merkityksellisiä tietoja ja joilla asetetaan toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille hallinnollisia ja taloudellisia lisävelvoitteita, kuten rekisteröityminen tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksun maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä?

4) Onko SEUT 56 artiklassa ja direktiivin 2006/123 16 artiklassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen periaate esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla pyritään edistämään oikeudenmukaisuutta ja avoimuutta verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi muun muassa antamalla ohjeita, edistämällä toimintasääntöjen laatimista ja keräämällä merkityksellisiä tietoja ja joilla asetetaan toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille hallinnollisia ja taloudellisia lisävelvoitteita, kuten rekisteröityminen tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksun maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia niiden noudattamatta jättämisestä?

5) Ovatko jäsenvaltiot direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla velvollisia ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla [verkkopalvelujen tarjoajille] asetetaan velvoite rekisteröityä tiettyyn rekisteriin, johon liittyy omaa organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksun maksaminen, sekä säädetään seuraamuksia velvoitteen noudattamatta jättämisestä? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen vastustaa tämän direktiivin nojalla sitä, että siihen sovelletaan komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?”

B Yhdistetyt asiat C-664/22 ja C-666/22

41. Google Ireland Limited (jäljempänä Google), jonka kotipaikka on Irlannissa, tarjoaa mainospalveluita verkossa ja hallinnoi samannimistä hakukonetta koko Euroopan talousalueella (ETA).

42. AGCOM rekisteröi Googlen viran puolesta ROC:hen 25.6.2019 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että asianomainen yritys oli verkossa mainonnan myyntipalvelutoimintaa harjoittava toimija ja että vaikka sen kotipaikka oli ulkomailla, se sai tuloja Italiasta.

43. Rekisteröinnin seurauksena AGCOM velvoitti 9.11.2020 tekemällään päätöksellä Googlen maksamaan maksun vuodelta 2020 AGCOMin toimintakulujen kattamiseksi.

44. Google riitautti nämä AGCOMin päätökset Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa.

45. Italian lainsäätäjän antaman lain nro 178/2020 ja AGCOMin tekemän päätöksen nro 200/2021, joilla pyrittiin eritoten varmistamaan asetuksen 2019/1150 noudattaminen, kansallisiin oikeussääntöihin aiheuttamien muutosten seurauksena Google muutti vaatimuksiaan siten, että se vaati myös viimeksi mainitun AGCOMin päätöksen kumoamista siksi, että sillä ulotettiin velvoite rekisteröityä ROC:hen koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia.

46. Eg Vacation Rentals Ireland Limited (jäljempänä EGVR), jonka kotipaikka on Irlannissa, hallinnoi ja ylläpitää verkkoalustaa sekä kyseisen alustan välityksellä käytettäviä erilaisia työkaluja ja toimintoja, joilla yhtäältä kiinteistöjen omistajat ja hallinnoijat voivat julkaista kiinteistöjä koskevia ilmoituksia ja toisaalta matkailijat voivat valita näitä kiinteistöjä ja olla vuorovaikutuksessa kyseisten kiinteistöjen omistajien ja kyseisten hallinnoijien kanssa niiden vuokraamista varten.

47. Tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa mainittujen kansallisissa oikeussäännöissä tapahtuneiden muutosten seurauksena EGVR oli velvoitettu rekisteröitymään ROC:hen ja siten toimittamaan AGCOMille joukon tietoja sekä maksamaan AGCOMille maksuja. EGVR nosti Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa kanteen päätöksen nro 200/2021 kumoamiseksi.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Google ja EGVR väittivät, että laki nro 178/2020 ja päätös nro 200/2021 olivat, siltä osin kuin niissä asetettiin Googlelle ja EGVR:lle kyseiset velvoitteet, palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen, asetuksen 2019/1150 ja useiden direktiivien vastaisia.

49. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetoaa ensinnäkin direktiiveihin 2000/31 ja 2006/123 ja katsoo samoista syistä, jotka on selostettu tämän ratkaisuehdotuksen 37–39 kohdassa, ensiksikin, että pääasian menettelyissä on kysymys velvoitteista, jotka ovat omiaan horjuttamaan palvelujen vapaata liikkuvuutta, joka kyseisillä direktiiveillä pyritään varmistamaan.

50. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ROC:hen rekisteröitymistä koskevilla säännöksillä asetetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskeva yleinen vaatimus ja että ne näyttävät olevan omiaan rajoittamaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palveluntarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta samoista syistä, jotka on jo mainittu tämän ratkaisuehdotuksen 36 kohdassa, ja kysyy, onko pääasioissa kyseessä oleviin toimenpiteisiin sovellettava direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia.

51. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää saman väitteen, joka on jo esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa, ja huomauttaa, että asetuksella 2019/1150 otetaan käyttöön joukko sääntöjä, jotta sisämarkkinoilla turvataan oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva verkkopohjainen liiketoimintaympäristö. Tuomioistuin muistuttaa, että kyseisen asetuksen 15 artiklassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on varmistettava mainitun asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta ja vahvistettava sen rikkomiseen sovellettavat toimenpiteet, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Se toteaa, että kansallisen lainsäätäjän mukaan pääasian kantajille asetetut velvoitteet voidaan oikeuttaa AGCOMin tehtävällä, joka on määrittää ja kerätä sen valvonnassa olevan markkinasektorin toimijoilta kirjanpitotietoja ja muita tietoja, joita pidetään merkityksellisinä AGCOMin institutionaalisten tehtävien hoitamisen kannalta. Ennakkoratkaisua

pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, oikeuttaako kyseinen tarkoitus ROC:hen rekisteröinnin sekä siitä johtuvat velvoitteet ja kiellot ja ovatko pääasian kantajille asetetut velvoitteet ja kiellot suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

52. Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on päättänyt 10.10.2022 antamillaan määräyksillä, jotka saapuivat unionin tuomioistuimen kirjaamoon 21.10.2022, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeus esteenä sellaisten [lain nro 178/2020] 1 §:n 515[–]517 momentin kaltaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joilla Italiassa toimiville mutta toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille asetetaan hallinnollisia ja taloudellisia lisärasitteita, kuten määrättyyn rekisteriin rekisteröityminen ja maksujen maksaminen? Erityisesti kysytään, onko tällainen kansallinen säännös vastoin [direktiivin 2000/31] 3 artiklaa, jonka nojalla tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajaan sovelletaan – – yksinomaan sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon tämä on sijoittautunut?

2) Onko unionin oikeus esteenä sellaisten [lain nro 178/2020] 1 §:n 515 [– –] 517 momentin kaltaisten kansallisten säännösten soveltamiselle, joilla toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille asetetaan hallinnollisia ja taloudellisia lisärasitteita? Erityisesti kysytään, ovatko [SEUT] 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen periaate sekä direktiivistä 2006/123 ja direktiivistä 2000/31 johdettavissa olevat vastaavat periaatteet esteenä sellaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla Italiassa toimivat mutta sinne sijoittautumattomat välittäjät velvoitetaan rekisteröitymään rekisteriin, johon rekisteröitymisestä seuraa lisärasitteita suhteessa niihin rasitteisiin, joista on säädetty niiden alkuperämaassa saman toiminnan
harjoittamiseksi?

3) Edellyttääkö unionin oikeus ja erityisesti direktiivi 2015/1535 sitä, että Italian valtion olisi pitänyt ilmoittaa komissiolle [verkkopalvelujen tarjoajille] säädetystä velvoitteesta rekisteröityä [ROC:hen], ja – erityisesti – onko direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toista luetelmakohtaa tulkittava siten, että muuhun jäsenvaltioon kuin Italiaan sijoittautunut yksityinen voi vastustaa Italian lainsäätäjän ([lain nro 178/2020] 1 §:n 515[–]517 momentissa) toteuttamien toimenpiteiden, jotka saattavat rajoittaa tietoyhteiskunnan palvelun vapaata liikkuvuutta, soveltamista itseensä, mikäli näistä toimenpiteistä ei ole ilmoitettu kyseisen säännöksen mukaisesti?

4) Ovatko asetus 2019/1150 ja erityisesti sen 15 artikla ja suhteellisuusperiaate esteenä sellaiselle jäsenvaltion säännöstölle tai riippumattoman kansallisen viranomaisen toimenpiteelle, jolla jäsenvaltiossa toimivat verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajat velvoitetaan rekisteröitymään ROC:hen, mistä seuraa useita muodollisia ja menettelyllisiä velvoitteita, maksuvelvoitteita ja kieltoja tavoitella tietyn summan ylittäviä voittoja?”

C Asia C-663/22

53. Expedia Inc. on yhtiö, jonka kotipaikka on Seattlessa (Amerikan yhdysvallat) ja joka hallinnoi tietoteknisiä alustoja, joilla voidaan tarjota verkossa majoitus- ja matkavarauspalveluja.

54. AGCOM ulotti päätöksellä nro 161/2021 IES:n esittämisvelvollisuuden koskemaan verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajia eli ryhmää, johon Expedia kiistatta kuuluu ennakkoratkaisupyynnön mukaan, silloin, kun ne toimivat Italian alueella.

55. Tämä päätös tehtiin nimenomaisesti lain nro 249/1997 1 §:n 6 momentin c kohdan 14 bis alakohdassa AGCOMille annetun tehtävän hoitamiseksi eli asetuksen 2019/1150 riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi muun muassa keräämällä vuosittain merkityksellisiä tietoja.

56. Expedia nosti Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa kanteen päätöksen nro 161/2021 kumoamiseksi. Kyseinen yhtiö väittää, ettei asetuksessa 2019/1150 säädetä sen täytäntöönpanosta päätöksellä nro 161/2021. Se katsoo, että koska kyseisellä asetuksella otetaan käyttöön suhteellisuusperiaatteen innoittama yhdenmukaistamistoimenpide, sen nojalla ei voida lisätä toimijoille asetettavia menettelyvaatimuksia, olivatpa toimijat sijoittautuneet unionin alueelle tai sen ulkopuolelle.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää epäilyjä siitä, onko kansallisessa lainsäädännössä säädetty IES:n toimittamisvelvollisuus yhteensopiva asetuksen 2019/1150 kanssa.

58. Kyseinen tuomioistuin viittaa asetuksen 2019/1150 15 ja 16 artiklaan ja toteaa, että IES:llä, joka ulotettiin koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia nimenomaisesti siinä tarkoituksessa, että merkityksellisiä tietoja voidaan kerätä vuosittain ja että voidaan toteuttaa toimenpiteitä kyseisen asetuksen riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, toimitetaan ensi sijassa asianomaisten palveluntarjoajien tuloihin liittyviä tietoja. Nämä tiedot eivät kuitenkaan sisällä pienintäkään viitettä siitä, miten mainitussa asetuksessa säädettyjä velvoitteita noudatetaan, tai palveluntarjoajien ja yrityskäyttäjien välisten suhteiden avoimuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Näin ollen näyttää siltä, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä on otettu käyttöön valvontaa, joka eroaa täysin asetuksen 2019/1150 täytäntöön panemiseksi säädetystä valvonnasta ja on ristiriidassa sen kanssa eikä sovellu tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, sillä asianomainen valvonta ei kohdistu siihen, miten mainitut tarjoajat tosiasiallisesti noudattavat niitä velvoitteita, joista mainitussa asetuksessa on säädetty yrityskäyttäjien kanssa solmittavien sopimussuhteiden avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi, vaan näiden tarjoajien taloudelliseen tilanteeseen.

59. Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on päättänyt 10.10.2022 antamallaan määräyksellä, joka saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 19.10.2022, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko [asetus 2019/1150] ja erityisesti sen 15 artikla sekä suhteellisuusperiaate esteenä sellaiselle – perusteluosassa kuvatun kaltaiselle – jäsenvaltion lainsäädännölle tai riippumattoman kansallisen viranomaisen toimenpiteelle, jolla ulkomaille sijoittautuneet verkossa toimivat välityspalvelujen tarjoajat velvoitetaan toimittamaan ilmoitus, jonka sisältämät tiedot ovat [kyseisen] asetuksen tavoitteiden kannalta asiaankuulumattomia?

2) Voidaanko joka tapauksessa IES:n kautta toimitettavaksi pyydettyjen tietojen katsoa olevan [asetuksen 2019/1150] riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä ja olennaisia?”

D Asia C-665/22

60. Amazon hallinnoi verkkoalustaa, jonka tarkoituksena on saattaa yhteen kolmansia myyjiä ja kuluttajia, jotta nämä voivat toteuttaa keskenään tavaroiden myyntiin tähtääviä liiketoimia.

61. Italian lainsäätäjän antaman lain nro 178/2020 ja AGCOMin tekemän päätöksen nro 161/2021, joilla pyrittiin eritoten varmistamaan asetuksen 2019/1150 noudattaminen, kansallisiin oikeussääntöihin aiheuttamien muutosten seurauksena Amazon oli verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajana velvoitettu toimittamaan IES:n AGCOMille.

62. Amazon nosti Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa kanteen, jossa se vaati muun muassa päätöksen nro 161/2021 kumoamista. Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa Amazon väitti, että päätös nro 161/2021 on palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen, asetuksen 2019/1150 ja useiden direktiivien vastainen siltä osin kuin päätöksellä asetetaan Amazonille AGCOMille toimitettavan IES:n esittämisvelvollisuus.

63. Kantajat asioissa C-663/22 ja C-665/22 vaativat päätöksen nro 161/2021 kumoamista. On syytä huomauttaa, että toisin kuin ensiksi mainitun asian kantaja, toiseksi mainitun asian kantaja on sijoittautunut jäsenvaltioon ja väittää, että kyseinen päätös on paitsi asetuksen 2019/1150 myös palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen ja useiden direktiivien vastainen.

64. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää ensinnäkin asetuksen 2019/1150 ja sen tulkinnan osalta samanlaisia epäilyjä kuin se esittää asiassa C-663/22. [28]

65. Toiseksi tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen osalta kyseinen tuomioistuin katsoo, että päätöksessä nro 161/2021 asetettu velvollisuus esittää IES AGCOMille voi direktiivin 2000/31 valossa olla kyseisen periaatteen vastainen rajoitus. Tuomioistuin toteaa lisäksi, etteivät kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa säädetyt edellytykset, joiden nojalla jäsenvaltio voi ottaa käyttöön rajoituksia, mukaan lukien suhteellisuusperiaatteen osalta, näytä täyttyvän. Näin ollen kyseinen tuomioistuin katsoo, että vaikka otettaisiin huomioon se, että IES:n esittämisestä AGCOMille säädettiin asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon yhteydessä ja siten välillisesti kuluttajien suojelemiseksi, tuloja koskevien tietojen vaatiminen on täysin suhteetonta tavoiteltuun päämäärään nähden, koska kyseiset tiedot eivät koske kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa eivätkä siinä säädettyjen velvoitteiden noudattamista.

66. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa mainitun periaatteen osalta, että direktiivin 2000/31 sovellettavuudesta riippumatta sitä yleisluonteisemman direktiivin 2006/123 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon ne ovat sijoittautuneet, ja että jäsenvaltiot eivät saa asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi alueellaan vaatimuksia, jotka eivät ole kyseisessä säännöksessä vahvistettujen periaatteiden mukaisia.

67. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo yhtäältä, että kun otetaan huomioon direktiivillä 2015/1535 säädetyt jäsenvaltioiden velvoitteet, säännöksillä, jotka koskevat IES:n toimittamista, otetaan käyttöön tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskeva yleinen vaatimus ja niistä olisi näin ollen pitänyt ilmoittaa komissiolle. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että päätöksen nro 161/2021 ensisijaisena tarkoituksena on säännellä tietoyhteiskunnan palveluja ja erityisesti verkossa toimivia välityspalveluja ja verkossa toimivia hakukoneita. Toisaalta kyseinen tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että aikomuksesta toteuttaa toimenpiteitä, jotka rajoittavat tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta, on ilmoitettava komissiolle ja sille jäsenvaltiolle, johon yritys on sijoittautunut.

[28] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

68. Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio päätti 10.10.2022 antamallaan määräyksellä, joka saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 21.10.2022, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetus 2019/1150 esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jolla nimenomaisesti tämän –– asetuksen riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, myös keräämällä merkityksellisiä tietoja, [verkkopalvelujen tarjoajat] velvoitetaan antamaan säännöllisin väliajoin relevantteja tietoja omista tuloistaan?

2) Voidaanko asetuksen 2019/1150 perusteella katsoa, että IES:n kautta annettavat lähinnä yrityksen tuloja koskevat tiedot ovat kyseisen asetuksen tavoitteen saavuttamisen kannalta merkityksellisiä ja olennaisia?

3) Velvoitetaanko direktiivissä 2015/1535 jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla [verkkopalvelujen tarjoajille] asetetaan omia tuloja koskevia relevantteja tietoja sisältävän ilmoituksen toimittamisvelvollisuus, jonka täyttämättä jättämisestä määrätään rahamääräisiä seuraamuksia? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen vastustaa tämän direktiivin nojalla sitä, että siihen sovelletaan komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?

4) Onko direktiivin 2000/31 3 artikla esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi asetetaan Italiassa toimiville mutta toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille omia tulojaan koskevia relevantteja tietoja sisältävän ilmoituksen toimittamisvelvollisuuden kaltaisia hallinnollisia ja taloudellisia lisärasitteita, joiden täyttämättä jättämisestä määrätään rahamääräisiä seuraamuksia?

5) Onko SEUT 56 artiklassa, direktiivin 2006/123 16 artiklassa ja [direktiivissä] 2000/31 tarkoitettu palvelujen vapaan tarjoamisen periaate esteenä sille, että kansalliset viranomaiset antavat säännöksiä, joilla nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi asetetaan toiseen Euroopan maahan sijoittautuneille toimijoille omia tulojaan koskevia relevantteja tietoja sisältävän ilmoituksen toimittamisvelvollisuuden kaltaisia hallinnollisia ja taloudellisia lisärasitteita, joiden täyttämättä jättämisestä määrätään rahamääräisiä seuraamuksia?

6) Ovatko jäsenvaltiot direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla velvollisia ilmoittamaan komissiolle toimenpiteistä, joilla [verkkopalvelujen tarjoajille] asetetaan omia tulojaan koskevia relevantteja tietoja sisältävän ilmoituksen toimittamisvelvollisuus, jonka täyttämättä jättämisestä määrätään rahamääräisiä seuraamuksia? Jos tähän vastataan myöntävästi, voiko yksityinen vastustaa tämän direktiivin nojalla sitä, että siihen sovelletaan komissiolle ilmoittamatta jätettyjä toimenpiteitä?”

IV Asioiden käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

69. Pääasian kantajat ja Italian, Tšekin ja Irlannin hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia kaikissa asioissa. Istuntoa asianosaisten kuulemiseksi ei ole pidetty näissä asioissa.

70. Yhtäältä asiat C-662/22 ja C-667/22 ja toisaalta asiat C-664/22 ja C-666/22 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 7.12.2022 antamilla päätöksillä asioiden käsittelyn kirjallista ja suullista vaihetta sekä tuomiota varten. Asioissa C-663/22 ja C-665/22 ei tehty vastaavaa päätöstä.

71. Unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti ja näiden asioiden samankaltaisuuksien perusteella on katsottu asianmukaiseksi esittää niiden osalta yhteinen ratkaisuehdotus.

V Asian tarkastelu

72. Käsiteltävät asiat perustuvat pääasian kantajien nostamiin kanteisiin, joilla ne vaativat sellaisten kansallisten toimenpiteiden kumoamista, joilla niille asetetaan tiettyjä velvoitteita. Yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 ja yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 kyseessä olevat velvoitteet koskevat lähinnä ROC:hen rekisteröitymistä, jonka yhteydessä on toimitettava relevantteja tietoja kyseisten palveluntarjoajien rakenteesta [29] ja maksettava vuosittaista maksua AGCOMille, kun taas asioissa C-663/22 ja C-665/22 kyseessä olevat velvoitteet koskevat IES:n esittämistä. Kyseiset velvoitteet on asetettu kansallisessa lainsäädännössä, jolla on ainakin osittain merkitystä kaikkien käsiteltävien asioiden kannalta. [30]

73. Lisäksi suurin osa unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävissä asioissa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä voidaan tiivistää asiasisällöltään kolmeen toisiinsa liittyvään kysymykseen.

74. Ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko asetus 2019/1150 esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, joilla jonkin jäsenvaltion lainsäätäjä asettaa nimenomaisesti kyseisen asetuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi verkkopalvelujen tarjoajille tiettyjä velvoitteita (B).

75. Toinen kysymys koskee sitä, voidaanko SEUT 56 artiklassa vahvistetun palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen sekä direktiivien 2000/31 ja 2006/123 valossa kaikissa näissä asioissa kyseessä olevat velvoitteet asettaa koskemaan verkkopalvelujen tarjoajaa, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, joka on säätänyt kyseiset velvoitteet (C).

76. Kolmas kysymys koskee sitä, olisiko niistä kansallisista toimenpiteistä, joilla kyseiset velvoitteet on otettu käyttöön, pitänyt ilmoittaa komissiolle direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjen velvoitteiden mukaisesti (D).

[29] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että – kuten sen yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 esittämistä neljänsistä ennakkoratkaisukysymyksistä ilmenee – ROC:hen rekisteröityneitä yhtiöitä kielletään tavoittelemasta tietyn summan ylittäviä voittoja (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta). Italian hallitus kiistää tämän toteamuksen. Komissio huomauttaa, että EGVR toi esiin tämän kiellon pääasian oikeudenkäynnissä. Italian hallituksen tavoin kyseinen toimielin toteaa, ettei kansallisissa oikeussäännöissä enää säädetä tällaisesta kiellosta. Joka tapauksessa, koska yhtäältä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ilmoita syytä siihen, että se katsoo, että mainittu kielto on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, eikä kiinnitä kieltoon unionin tuomioistuimen huomiota yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 ja koska toisaalta ei ole tarpeen ottaa samaa kieltoa huomioon, jotta ennakkoratkaisukysymyksiin voidaan vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kannalta hyödyllisellä tavalla, keskityn tarkastelussa siihen, että ROC:hen rekisteröityminen edellyttää kyseisten palveluntarjoajien rakennetta koskevien relevanttien tietojen toimittamista.

[30] Täsmennän tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisukysymyksissä yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemä viittaus lain nro 178/2020 1 §:n 516 momenttiin vaikuttaa minusta täysin merkityksettömältä. Kyseisellä säännöksellä, jonka sanamuotoa ei ole edes mainittu ennakkoratkaisupyynnöissä, ei näytä olevan mitään yhteyttä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin. Siinä säädetään, että ”edellä mainitut säännökset eivät rajoita kuluttajansuojalain 27 §:n 1 bis momentin soveltamista – –”. Mainitun lain kyseinen pykälä koskee toimivaltaa sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjunnassa.

77. Täsmennän, että asiassa C-663/22 esitetty ennakkoratkaisupyyntö koskee ainoastaan ensimmäistä näistä kolmesta kysymyksestä. Pääasian kantaja ei kyseisessä asiassa ole sijoittautunut mihinkään jäsenvaltioon, ja olen taipuvainen ajattelemaan, että tämä on syynä siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat yksinomaan asetusta 2019/1150. SEUT 56 artiklan sekä direktiivien 2000/31 ja 2006/123 palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä menettelyjä ei sovelleta unionin ulkopuoliseen valtioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin.[31] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä kysymyksiä myöskään direktiivistä 2015/1535.

78. Ennen näiden kolmen kysymyksen tarkastelua on aiheellista tutkia asioissa C-663/22 ja C-665/22 esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä (A).

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Asia C-663/22

79. Italian hallitus kyseenalaistaa asiassa C-663/22 esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Kyseisen hallituksen mukaan kyseiset kaksi ennakkoratkaisukysymystä ovat ristiriitaisia sikäli, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtäältä väittää selostamatta syitä, ettei velvollisuus toimittaa AGCOMille IES liity mitenkään asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanoon, ja toisaalta pyytää unionin tuomioistuinta tutkimaan IES:ssä annettavien tietojen merkityksellisyyttä ja tarpeellisuutta kyseisen asetuksen tavoitteen kannalta, mikä edellyttäisi tosiseikkojen arvioimista, joka ei kuulu unionin tuomioistuimen vaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivallan piiriin.

80. Ymmärrän tältä osin ensinnäkin Italian hallituksen kannan, sillä sen esiin nostama ristiriita johtuu siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtäältä toteaa, että IES:n sisältämät tiedot ovat ”asetuksen 2019/1150 tavoitteiden kannalta asiaankuulumattomia” (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys), ja toisaalta haluaa tietää, voivatko kyseiset tiedot olla merkityksellisiä ja hyödyllisiä kyseisen asetuksen ”riittävän ja tehokkaan” täytäntöönpanon kannalta (toinen ennakkoratkaisukysymys), mikä unionin tuomioistuimen olisi ratkaistava omien tosiseikkoja koskevien arvioidensa perusteella.

81. Toista ennakkoratkaisukysymystä voidaan kuitenkin tulkita siten, että asianomaisella kysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa riippumatta siitä, mitä ensimmäiseen kysymykseen vastataan, selvittää, kuuluuko päätös nro 161/2021 AGCOMin toimivallan alaan. Ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että lailla nro 178/2020 annetaan AGCOMille yksinomaan tehtäväksi *varmistaa asetuksen 2019/1150 riittävä ja tehokas täytäntöönpano*. Samanlaista terminologiaa käytetään kuitenkin ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitussa kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion *on varmistettava mainitun asetuksen*

[31] Ks. vastaavasti direktiivin 2000/31 ja SEUT 56 artiklan osalta tuomio 27.4.2023, Viagogo (C-70/22, EU:C:2023:350, 25–31 ja 33 kohta). Direktiivin 2006/123 osalta ks. kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohta, luettuna kyseisen direktiivin johdanto-osan 36 perustelukappaleen kolmannen virkkeen valossa; asianomaisen virkkeen mukaan ”palveluntarjoajan käsitteen ei tulisi kattaa tapausta, jossa kolmannen maan yhtiöillä on haaraliikkeitä jossakin jäsenvaltiossa, sillä [SEUT 56] artiklan mukaan sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen vapaasta liikkuvuudesta hyötyvät vain jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on [unionin] alueella”.

täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta. Vaikka oletettaisiinkin, että kyseinen ristiriita on olemassa, voidaan väittää, että se johtuu siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma saman asetuksen oikeasta tulkinnasta.

82. Näissä olosuhteissa ehdotan, että näitä kahta ennakkoratkaisukysymystä tarkastellaan yhdessä ainoasta unionin oikeuden kannalta merkityksellisestä näkökulmasta eli siis asetuksen 2019/1150 näkökulmasta ja tutkitaan, onko tämä asetus esteenä sen kaltaisille toimenpiteille, joita laista nro 178/2020 on seurannut. Tässä tapauksessa Italian hallituksen esiin tuoma ristiriita ei tule esiin eikä se ainakaan voi johtaa siihen, ettei ennakkoratkaisukysymyksiä voitaisi ottaa tutkittaviksi.

83. Toiseksi Italian hallituksen huomiosta, jonka mukaan ennakkoratkaisukysymykset on muotoiltu niin, että niissä kehotetaan unionin tuomioistuinta arvioimaan tosiseikkoja, on huomautettava, että vaikka unionin tuomioistuin ei voi tulkita tietyn jäsenvaltion kansallisen oikeuden sääntöjä, se voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarvittavia selvennyksiä niistä unionin oikeuden säännöksistä, jotka voivat olla esteenä asianomaisille säännöille.

2. Asia C-665/22

84. Italian hallitus väittää, että asiassa C-665/22 esitettyä toista ennakkoratkaisukysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tässä kysymyksessä unionin tuomioistuinta lausumaan kyseisten velvoitteiden tarpeellisuudesta asetuksen 2019/1150 asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta. Kyseisen hallituksen mukaan asianomainen tulkintatoimi kuuluu kuitenkin kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, koska se edellyttää tosiseikkoja koskevia toteamuksia, mutta kansallinen tuomioistuin ei selitä millään tavalla, miksi tietopyyntöä olisi pidettävä merkityksettömänä ja hyödyttömänä.

85. Tältä osin on hyvinkin aiheellista huomauttaa, ettei unionin tuomioistuin voi tulkita jäsenvaltion kansallisen oikeuden sääntöjä. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohdassa muistuttanut, se voi kuitenkin antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarvittavia selvennyksiä sellaisista unionin oikeuden säännöksistä, jotka voivat olla esteenä asianomaisille säännöille.

86. Tästä seuraa, että asiassa C-663/22 esitetyt ennakkoratkaisukysymykset ja asiassa C-665/22 esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys voidaan ottaa tutkittaviksi.

B Asetus 2019/1150

87. Ennakkoratkaisukysymyksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt nyt käsiteltävissä asioissa, monet koskevat asetusta 2019/1150. [32]

88. Vaikka asianomaiset kysymykset eivät ole sanamuodoltaan identtisiä eivätkä ne koske samoja kansallisia toimenpiteitä, niissä kysytään lähinnä sitä, onko asetus 2019/1150 esteenä kansallisille toimenpiteille, jotka toteutetaan nimenomaisesti kyseisen asetuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

[32] Asetusta 2019/1150 koskevat nimittäin ensimmäiset ennakkoratkaisukysymykset yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22, neljännet ennakkoratkaisukysymykset yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22, kaksi asiassa C-663/22 esitettyä ennakkoratkaisukysymystä sekä ensimmäinen ja toinen asiassa C-665/22 esitetty ennakkoratkaisukysymys.

89. Tarkemmin sanottuna yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 ja yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 kyseessä olevat velvoitteet eli velvoitteet, jotka koskevat ROC:hen rekisteröitymistä ja vuosittaisen maksun maksamista AGCOMille, on ulotettu koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanoa varten ”oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien hyväksi”[33]. Myös asioissa C-663/22 ja C-665/22 kyseessä oleva velvoite eli velvoite toimittaa IES AGCOMille (Italian viranomaisille) on asetettu verkkopalvelujen tarjoajille nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi.[34]

90. Kun otetaan huomioon muut unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävissä asioissa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, on selvästi aiheellista pohtia ennen muuta sitä, onko asetuksen 2019/1150 täytäntöön panemiseen tarkoitettuja säännöksiä pidettävä tärkeämpinä kuin menettelyjä, jotka vahvistetaan direktiiveissä 2000/31 ja 2006/123 palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta sekä viimeksi mainitussa direktiivissä ja direktiivissä 2015/1535 niissä säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien osalta. Kyseisillä kolmella direktiivillä voidaan estää jäsenvaltiota asettamasta omia sääntöjä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille palveluntarjoajille. Näin ollen on niin, että mikäli yhtäältä pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet kuuluvat jonkin edellä mainitun direktiivin soveltamisalaan ja mikäli kyseisellä direktiivillä estetään jäsenvaltiota määräämästä kyseisiä toimenpiteitä jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle ja mikäli toisaalta samoissa direktiiveissä ei säädetä asetusta 2019/1150 ja sen täytäntöön panemiseksi toteutettavia kansallisia toimenpiteitä koskevasta poikkeuksesta, sillä ei ole juurikaan merkitystä, perustuvatko pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet kyseisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

91. Direktiivit 2000/31 ja 2006/123 eivät kuitenkaan näytä olevan sovellettavissa asiassa C-663/22,[35] joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pääasian ratkaisemiseksi kyseisessä asiassa sovellettava vain asetusta 2019/1150. Kyseistä asetusta sovelletaan nimittäin myös kolmanteen maahan sijoittautuneisiin verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajiin, mikäli niiden yrityskäyttäjät ovat sijoittautuneet unioniin ja tarjoavat tavaroitaan tai palvelujaan unionissa oleville kuluttajille.[36]

92. Tässä tilanteessa muissa asioissa kuin asiassa C-663/22 kysymys on ensiksikin ennen muuta siitä, estävätkö palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat unionin oikeuden säädökset, kuten erityisesti direktiivi 2000/31, tai ilmoitusvelvollisuutta koskevat unionin oikeuden säädökset, kuten erityisesti direktiivi 2015/1535, jäsenvaltiota asettamasta pääasioissa kyseessä olevien kaltaisia velvoitteita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle. Jos näin on, on toiseksi pohdittava, kohdellaanko kyseisissä direktiiveissä asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä eri tavalla. Jos viimeksi mainittuun kysymykseen vastataan kieltävästi, ei ole syytä selvittää, perustuvatko kaikissa käsiteltävissä asioissa kyseessä olevat velvoitteet kyseisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Tarkastelen näitä kysymyksiä käsillä olevan ratkaisuehdotuksen niissä osissa, joissa käsitellään palvelujen vapaata liikkuvuutta (C) ja ilmoitusvelvollisuutta (D).

33 Ks. ensimmäisten, kolmansien ja neljänsien ennakkoratkaisukysymysten sanamuoto yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22.

34 Ks. ensimmäisen, neljännen ja viidennen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto asiassa C-665/22. Samalla tavoin päätös nro 161/2021, joka on tarkasteltavana asioissa C-663/22 ja C-665/22 ja jolla IES:n toimittamisvelvollisuus ulotettiin koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia, tehtiin ”jotta voidaan kerätä vuosittain merkityksellisiä tietoja ja toteuttaa toimenpiteitä [asetuksen 2019/1150] riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi” sekä ”[lailla nro 178/2020] [AGCOMille] annettujen tehtävien hoitamiseksi”. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

35 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

36 Ks. asetuksen 2019/1150 1 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

93. Asiassa C-663/22 on kysymys siitä, onko asetusta 2019/1150 ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa tulkittava siten, että niiden nojalla on perusteltua antaa sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa verkkopalvelujen tarjoajille asetetaan velvollisuus esittää säännöllisin väliajoin ilmoitus, joka sisältää tietoja niiden taloudellisesta tilanteesta, ja jossa säädetään seuraamusten määräämisestä silloin, jos kyseistä velvoitetta ei noudateta. Tätä kysymystä tarkastellaan tämän ratkaisuehdotuksen nyt käsillä olevassa ensimmäisessä osassa (B).

1. Asetuksen täytäntöönpano

94. On muistettava, että asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja että sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, joten sen säännökset eivät lähtökohtaisesti edellytä jäsenvaltioilta mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä. Asetuksen tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää tällaisten toimenpiteiden toteuttamista.[37] Jäsenvaltio voi näin ollen toteuttaa asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä, vaikkei asetuksessa anneta niille sitä varten nimenomaisesti toimivaltaa.[38]

95. Kun määritetään sitä, estävätkö, edellyttävätkö vai sallivatko asianomaisen asetuksen merkitykselliset säännökset sen, että jäsenvaltiot toteuttavat tiettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja etenkin kun määritetään viimeksi mainitussa tilanteessa sitä, kuuluuko asianomainen toimenpide kullekin jäsenvaltiolle annetun harkintavallan piiriin, perustana on käytettävä näitä säännöksiä, tulkittuina asetuksen tavoitteiden valossa.[39]

96. Jäsenvaltiot eivät saa täytäntöönpanotoimenpiteillä haitata asetuksen välitöntä sovellettavuutta, peitellä sitä, että kyseessä on unionin oikeustoimi, tai ylittää asetuksen säännöksissä asetettuja rajoja.[40] Kun asetuksen täytäntöönpano lankeaa kansallisten viranomaisten tehtäväksi, kansallisia oikeussääntöjä voidaan soveltaa ainoastaan siinä määrin kuin se on välttämätöntä kyseisen asetuksen soveltamiseksi asianmukaisella tavalla ja jos sillä ei vaikuteta epäedullisesti asetuksen ulottuvuuteen eikä sen tehokkuuteen.[41]

97. Tällaisen täytäntöönpanon yhteydessä jäsenvaltioiden on varmistettava, että noudatetaan unionin oikeuden yleisiä periaatteita,[42] kuten erityisesti suhteellisuusperiaatetta. Kyseinen periaate, joka velvoittaa etenkin jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimiä ja sääntelyviranomaisia silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, edellyttää, että kyseisessä unionin säännöstössä tarkoitettu tavoite on toteutettavissa säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja ettei näillä keinoilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

98. Näiden huomautusten valossa on ensinnäkin tutkittava asetuksen 2019/1150 tavoitetta ja yksilöitävä asetuksesta ne säännökset, jotka ovat merkityksellisiä sen panemiseksi täytäntöön jäsenvaltioissa, ja tämän pohjalta on toiseksi annettava ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle täsmällisiä tietoja, joiden perusteella se voi tarkistaa, ovatko toimenpiteet, joilla kansallinen lainsäätäjä on asettanut kyseiset velvoitteet, tosiasiallisesti asianomaisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä ja ovatko ne asianmukaisia ja tarpeellisia asetuksessa tarkoitetun tavoitteen toteuttamiseksi.

37 Ks. tuomio 15.6.2021, Facebook Ireland ym. (C-645/19, EU:C:2021:483, 109 ja 110 kohta).

38 Ks. tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska (C-541/16, EU:C:2018:251, 31–33 kohta).

39 Ks. tuomio 22.1.2020, Ursa Major Services (C-814/18, EU:C:2020:27, 35 kohta).

40 Ks. vastaavasti tuomio 25.11.2021, Finanzamt Österreich (Avustustyöntekijän perheavustukset) (C-372/20, EU:C:2021:962, 48 kohta).

41 Ks. tuomio 14.10.1999, Adidas (C-223/98, EU:C:1999:500, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Ks. tuomio 12.4.2018, komissio v. Tanska (C-541/16, EU:C:2018:251, 49 ja 50 kohta). Ks. myös vastaavasti määräys 16.1.2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Asetus 2019/1150 ja sen tavoite

99. Asetuksen 2019/1150 tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa turvaamalla sisämarkkinoilla oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva sähköinen liiketoimintaympäristö.[43] Tätä tarkoitusta varten kyseisessä asetuksessa vahvistetaan säännöt, joilla säännellään yhtäältä verkkopalvelujen tarjoajien ja toisaalta kyseisten palvelujen yrityskäyttäjien sekä verkossa toimivien hakukoneiden osalta yritysverkkosivustojen käyttäjien välisiä suhteita, jotta mainittujen palvelujen tarjoaminen olisi avointa ja oikeudenmukaista ja asianomaiset yrityskäyttäjät voisivat näin ollen luottaa samoihin palveluihin.[44]

100. Tarkemmin sanottuna asetuksessa 2019/1150 vahvistetaan kohdennettuja velvoitteita, jotka koskevat yleisten ehtojen sisältöä ja niiden muuttamista (3 artikla), palvelun rajoittamista, keskeyttämistä ja lopettamista (4 artikla), järjestysten avoimuutta (5 artikla), liitännäistavaroita ja -palveluja (6 artikla), eriytettyä kohtelua (7 artikla), kohtuuttomia erityisiä sopimusehtoja (8 artikla), tietojen saantia (9 artikla) sekä valituksia ja sovittelua (11–14 artikla).

101. Suurin osa näistä velvoitteista koskee välityspalvelujen tarjoajia. Verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajia koskevat ainoastaan asetuksen 2019/1150 ne säännökset, jotka koskevat järjestystä (5 artikla), eriytettyä kohtelua (7 artikla) ja oikeudenkäyntimenettelyjä, jotka liittyvät kanteisiin, jotka koskevat kyseisessä asetuksessa säädettyjen vaatimusten noudattamatta jättämisiä (14 artikla).

102. Tältä osin ennakkoratkaisupyyntöihin sisältyvien tietojen mukaan ainoastaan pääasian kantaja asiassa C-664/22 eli Google näyttää kuuluvan verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajien ryhmään. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan näytä pitävän erityisen tärkeänä asetuksessa 2019/1150 tehtyä eroa verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajien ja verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajien välillä. Tämä voi selittyä sillä, että kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä näille kahdelle palveluntarjoajien ryhmälle näytetään asetettavan samoja tai ainakin samankaltaisia velvoitteita. Sitäkin olennaisempaa nyt käsiteltävissä asioissa on se, että kyseisen kansallisen lainsäädännön ja unionin oikeuden välisestä vuorovaikutuksesta aiheutuvat oikeudelliset haasteet ovat joka tapauksessa samat.

103. Asetuksen 2019/1150 niiden säännösten osalta, jotka ovat merkityksellisiä sen jäsenvaltiossa tapahtuvan täytäntöönpanon kannalta, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kiinnittää perustellusti unionin tuomioistuimen huomion kyseisen asetuksen 15 ja 16 artiklaan.

104. Ensinnäkin asetuksen 2019/1150 16 artiklassa – jonka otsikkona on ”Seuranta” (saksaksi ”*Überwachung*”, englanniksi ”*Monitoring*”, italiaksi ”*Monitoraggio*” ja puolaksi ”*Monitorowanie*”) –, luettuna yhdessä asetuksen 18 artiklan kanssa – jaetaan komission ja jäsenvaltioiden kesken tehtävät, joita niillä on asianomaisen asetuksen vaikutusten seurannassa ja asetuksen uudelleentarkastelussa.

105. Komissio vastaa seurantaa ja uudelleentarkastelua koskevista tehtävistä. Kyseinen toimielin seuraa tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tiiviisti asetuksen 2019/1150 vaikutuksia verkossa toimivien välityspalvelujen ja näiden yrityskäyttäjien ja verkossa toimivien

43 Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

44 Ks. asetuksen 2019/1150 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 7 ja 51 perustelukappale.

hakukoneiden ja yritysverkkosivustojen käyttäjien välisiin suhteisiin.[45] Lisäksi komission olisi myös tarkasteltava kyseistä asetusta säännöllisin väliajoin uudelleen ja seurattava tiiviisti sen vaikutusta verkkopohjaiseen alustatalouteen.[46]

106. Tarkemmin sanottuna komissio kerää merkityksellisiä tietoja näistä suhteista voidakseen seurata niissä tapahtuvia muutoksia.[47] Kyseinen toimielin voi pyrkiä keräämään tällaisia tietoja sekä asetuksen 2019/1150 uudelleentarkastelua varten tarpeellisia tietoja verkkopalvelujen tarjoajilta.[48]

107. Jäsenvaltioiden tehtävänä on ”[avustaa] komissiota [sen seurantatehtävässä] antamalla pyynnöstä kaikki kerätyt merkitykselliset tiedot, myös yksittäisistä tapauksista”.[49] Tämä jäsenvaltioiden tehtävä määritellään vastaavalla tavalla asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 47 perustelukappaleen toisessa virkkeessä, jossa todetaan, että ”jäsenvaltioiden olisi puolestaan pyynnöstä toimitettava kaikki hallussaan olevat asiaan liittyvät merkitykselliset tiedot komissiolle”. Samankaltaista sanamuotoa käytetään kyseisen asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava kaikki ”hallussaan olevat” asiaa koskevat tiedot, joita komissio voi edellyttää uudelleentarkastelutehtävänsä suorittamiseksi.

108. Toiseksi asetuksen 2019/1150 15 artiklan – jonka otsikkona on ”Täytäntöönpanon valvonta” (saksaksi ”*Durchsetzung*”, englanniksi ”*Enforcement*”, italiaksi ”*Applicazione*” ja puolaksi ”*Egzekwowanie*”) –, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 46 perustelukappaleen[50] valossa, 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava kyseisen asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta, ja sen 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt mainitun asetuksen rikkomiseen sovellettavista (tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista) toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Näin ollen asetuksen 2019/1150 seurantaa ja uudelleentarkastelua koskeva tehtävä on annettu ensi sijassa komission hoidettavaksi, kun taas jäsenvaltioiden tehtäväksi on annettu kyseisen asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta.

109. Näin ollen jäsenvaltioilla on yhtäältä ”mahdollisuus antaa [asetuksen 2019/1150] täytäntöönpanon valvonta tehtäväksi olemassa oleville viranomaisille, tuomioistuimet mukaan luettuina”, ja toisaalta niillä ei ole velvollisuutta ”[säätää] täytäntöönpanon valvonnasta ex officio eikä [määrätä] sakkoja”.[51]

110. Riippumatta yrityskäyttäjien ja yritysverkkosivustojen käyttäjien oikeuksista saattaa asioita käsiteltäviksi toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa jäsenvaltion kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti, jotta kaikkiin asetuksen 2019/1150 sovellettavien vaatimusten noudattamatta jättämisiin puututaan,[52] organisaatioilla, yrityskäyttäjiä tai yritysverkkosivustojen

45 Ks. asetuksen 2019/1150 16 artiklan ensimmäinen virke.

46 Ks. asetuksen 2019/1150 18 artiklan 1 kohta.

47 Ks. asetuksen 2019/1150 16 artiklan toinen virke.

48 Ks. asetuksen 2019/1150 16 artiklan neljäs virke.

49 Ks. asetuksen 2019/1150 16 artiklan kolmas virke.

50 Asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 46 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioita olisi vaadittava varmistamaan tämän asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta. Jäsenvaltioissa on jo olemassa erilaisia täytäntöönpanojärjestelmiä, ja niitä ei olisi velvoitettava perustamaan uusia kansallisia täytäntöönpanoelimiä. Jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus antaa tämän asetuksen täytäntöönpanon valvonta tehtäväksi olemassa oleville viranomaisille, tuomioistuimet mukaan luettuina. Tämän asetuksen ei olisi velvoitettava jäsenvaltioita säätämään täytäntöönpanon valvonnasta ex officio eikä määräämään sakkoja.”

51 Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 46 perustelukappaleen kolmas ja neljäs virke.

52 Ks. asetuksen 2019/1150 14 artiklan 9 kohta.

käyttäjiä edustavilla järjestöillä sekä mahdollisesti jäsenvaltioissa perustetuilla tietyillä julkisilla elimillä [53] pitäisi olla kyseisen asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi mahdollisuus saattaa asiansa kansallisten tuomioistuinten käsiteltäviksi kansallisen oikeuden mukaisesti mainitun asetuksen sääntöjen rikkomisten lopettamiseksi tai estämiseksi. [54] Kunkin jäsenvaltion on kerättävä asianomaisia elimiä koskevat tiedot ja ilmoitettava ne komissiolle. [55]

111. Käyttöön otettavien menettelyjen tehokkuuden lisäämiseksi jäsenvaltiot voivat antaa toimivaltaisille julkisille elimille tai toimivaltaisille viranomaisille tehtäväksi perustaa rekistereitä laittomista teoista, joista on annettu kieltomääräyksiä kansallisissa tuomioistuimissa. [56]

112. Tästä seuraa, ettei asetuksessa 2019/1150 määrätä kategorisesti ennalta menettelystä, jolla jäsenvaltioiden on varmistettava sen täytäntöönpano – jäsenvaltiot voivat päättää täytäntöönpanon toteuttamisesta yksityisellä sektorilla (*private enforcement*) [57] ja täydentää kyseisen kaltaista menettelyä viranomaisten toimintaan perustuvalla menettelyllä (*public enforcement*).

3. Tietojen kerääminen ja asetuksen 2019/1150 täytäntöönpano

113. Nimenomaisesti jonkin unionin oikeuden säädöksen, kuten asetuksen 2019/1150, täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltio voi kerätä vain sellaisia tietoja, jotka koskevat sille kyseisessä asetuksessa asetettuja velvoitteita ja kyseisen asetuksen tavoitteita. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 96 ja 97 kohdasta ilmenee, sellaisen asetuksen, jonka täytäntöönpano on jäsenvaltion kansallisten viranomaisten vastuulla, täytäntöönpanotoimenpiteiden on oltava asianmukaisia (riittäviä) ja tarpeellisia (eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen) unionin lainsäädännössä tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi.

114. Asetuksen 2019/1150 16 ja 18 artiklassa mainitaan, että jäsenvaltioilla saattaa ”olla hallussaan” tiettyjä tietoja, jotka ovat merkityksellisiä kyseisen asetuksen vaikutusten seurannan ja sen uudelleentarkastelun kannalta. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi kerätä mielivaltaisesti valittuja tietoja sillä perusteella, että komissio saattaa myöhemmin pyytää niitä silloin, kun se suorittaa seurantaa ja uudelleentarkastelua koskevaa tehtäväänsä. Tietojen kerääminen tällaisella verukkeella antaisi jäsenvaltiolle mahdollisuuden kiertää edellisessä kohdassa mainittuja vaatimuksia. Mainitussa asetuksessa ei myöskään aseteta jäsenvaltioille aktiivista velvoitetta kerätä tietoja, joita komissio saattaisi tarvita tehtäviensä hoitamiseksi. Tällaisia tietoja toimitetaan ainoastaan kyseisen toimielimen ”pyynnöstä”. Komissio voi myös pyrkiä keräämään tietoja verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajilta.

115. Jäsenvaltiolla voi sen sijaan olla hallussaan tiettyjä tietoja, jotka se on kerännyt asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanoa koskevan velvoitteensa täyttämiseksi.

53 Ks. asetuksen 2019/1150 14 artiklan 5 kohta.

54 Ks. asetuksen 2019/1150 14 artiklan 1 kohta, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 45 perustelukappaleen valossa.

55 Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan 45 perustelukappaleen ensimmäinen ja toinen virke.

56 Asetuksen 2019/1150 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”komissio kannustaa jäsenvaltioita vaihtamaan muiden jäsenvaltioiden kanssa hyviä käytäntöjä ja tietoja, jotka perustuvat rekistereihin laittomista teoista, joista on annettu kieltomääräyksiä kansallisissa tuomioistuimissa, mikäli asianomaiset julkiset elimet tai viranomaiset ovat perustaneet tällaisia rekistereitä”.

57 Ks. vastaavasti Franck, J.-U., ”Individual Private Rights of Action under the Platform-to-Business Regulation”, *European Business Law Review*, 2023, nide 34, nro 4, s. 528.

116. Mikäli jäsenvaltio on asetuksen 2019/1150 15 artiklassa sille asetetun velvoitteen täyttämiseksi päättänyt myös käyttää kyseisen asetuksen täytäntöönpanoon julkisen sektorin menettelyä, sen on pystyttävä toimittamaan kyseisestä tehtävästä vastaavalle viranomaiselle tietoja, joiden avulla viranomainen voi estää mainitussa asetuksessa verkkopalvelujen tarjoajille asetettujen velvoitteiden rikkomiset tai määrätä niistä seuraamuksia tai ainakin tunnistaa tällaiset velvoitteiden rikkomiset ja mahdollisesti rekisteröidä ne.

117. Asianomaisen päättelyn mukaisesti on niin, että siltä osin kuin kunkin jäsenvaltion on säädettävä asetuksen 2019/1150 riittävää ja tehokasta täytäntöönpanoa (yksityisellä sektorilla tai myös julkisella sektorilla) koskevasta menettelystä sekä tarvittaessa muutettava tai mukautettava olemassa olevaa menettelyä markkinatilanteen kehityksen pohjalta, kullakin jäsenvaltiolla pitäisi olla mahdollisuus kerätä niiltä talouden toimijoilta, jotka toimivat sen alueella, tätä tarkoitusta varten tarvittavat tiedot.

118. Esimerkiksi tämän ratkaisuehdotuksen 116 ja 117 kohdassa tarkoitetuissa kahdessa tapauksessa tällaiset tiedot voivat liittyä ehtoihin, joiden mukaisesti talouden toimijat tarjoavat palvelujaan (nämä tiedot ovat merkityksellisiä asetuksen 2019/1150 rikkomisten tunnistamiseksi ja tarvittaessa niistä syytteeseen panemiseksi sekä kyseisiin rikkomisiin liittyvän riskin suuruuden arvioimiseksi), sekä markkinoiden kokoon ja niillä toimivien talouden toimijoiden lukumäärään (erityisesti kyseisen asetuksen täytäntöönpanomenettelyn toteuttamiseen tarvittavien resurssien määrittämiseksi). Lisäksi tällaisten tietojen järjestelmällinen kerääminen mahdollistaisi tiettyjen kehityssuuntausten seuraamisen sekä yhtäältä siitä päättämisen, millä tavalla kansallisessa oikeudessa olemassa olevia menettelyjä olisi muutettava asetuksen 2019/1150 tehokkuuden varmistamiseksi, ja toisaalta komission tukemisen sen seurantaa ja uudelleentarkastelua koskevissa tehtävissä.

4. Arviointi

119. Nyt käsiteltävässä tapauksessa tiedot, joita verkkopalvelujen tarjoajien on toimitettava IES:ssä, koskevat pääasiassa niiden taloudellista tilannetta.

120. Tältä osin Italian hallitus väittää asiassa C-663/22 ensinnäkin, että IES:n sisältämät tiedot ovat ”kiistatta tarpeellisia mahdollisten kilpailun vääristymien aktiivisen [ja] ehkäisevän seurannan tehtävissä, joita ei voida suorittaa ilman kattavaa ja kohdennettua tietoa kaikista toimintaa harjoittavista yhteisöistä”. Toiseksi kyseinen hallitus toteaa, että näiden tietojen avulla saadaan kokonaiskuva Italian markkinoiden arvosta, pystytään määrittämään kunkin toimijan painoarvo kyseisillä markkinoilla ja hahmottamaan asianomaisten markkinoiden taloudellista dynamiikkaa sekä tarkistamaan toimitettujen tietojen todenperäisyys ja täydellisyys. [58]

121. Tältä osin on ensiksikin todettava, että kuten mainitsin tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohdassa, jäsenvaltiolla voi olla intressi määrittää verkkopalvelujen markkinoiden koko. Markkinoiden arvo ja toimijoiden merkittävyys asianomaisilla markkinoilla eivät kuitenkaan ole tietoja, joita voitaisiin helposti hyödyntää merkityksellisten tietojen saamisessa asetuksen 2019/1150 tavoitteen saavuttamiseksi eli oikeudenmukaisen, ennakoitavissa olevan, kestävän ja luottamusta nauttivan verkkopohjaisen liiketoimintaympäristön turvaamiseksi sisämarkkinoilla.

[58] Tarkastelun kattavuuden tähden vastaava väite toistetaan muissa tämän ratkaisuehdotuksen piiriin kuuluvissa asioissa tarkoitetusta verkkopalvelujen tarjoajille asetetusta velvoitteesta rekisteröityä rekisteriin ja toimittaa rekisterin edellyttämiä relevantteja tietoja omasta organisaatiosta.

Oli miten oli, mahdollisten ”kilpailun vääristymien” tunnistaminen, johon Italian hallitus viittaa, ei näytä lukeutuvan kyseisen asetuksen tavoitteeseen. Kyseinen asetus ei vaikuta kilpailun alalla sovellettavaan unionin oikeuteen. [59]

122. Toiseksi verkkopalvelujen tarjoajilta asetuksen 2019/1150 perusteella vaaditut tiedot ovat merkityksellisiä pikemminkin käyttäjien kannalta muun muassa tarjotun palvelun ehtojen osalta. Kyseisillä palveluntarjoajilla ei sen sijaan ole velvollisuutta antaa käyttäjille tietoa omasta taloudellisesta tilanteestaan, joten kyseisen asetuksen kannalta kysymys tällaisten tietojen todenperäisyydestä ei ole relevantti.

123. Kolmanneksi minun on tunnustettava, että minun on vaikeaa nähdä yhteyttä yhtäältä verkkopalvelujen tarjoajan taloudellisen tilanteen ja toisaalta niiden menettelytapojen välillä, joilla se tarjoaa palvelujaan yrityskäyttäjille. Jos tällainen yhteys on olemassa, se voi olla vain välillinen. Yhtäältä Italian hallitus itse katsoo, että asetuksen 2019/1150 tarkoituksena on selvittää ja arvioida alustojen yrityskäyttäjille unionissa asettamien sopimusehtojen oikeudenmukaisuutta. Toisaalta ei ole selvää, miten kyseisen asetuksen riittävän ja tehokkaan täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä tietoja voidaan johtaa verkkopalvelujen tarjoajan taloudellista tilannetta koskevista tiedoista.

124. Näin ollen ilman, että olisi tarpeen lausua suhteellisuusperiaatteesta, katson, ettei asetusta 2019/1150 voida tulkita siten, että sillä voitaisiin perustella asiassa C-663/22 kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden toteuttaminen. Kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät ole tämän asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kuten kyseisessä asiassa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä ilmenee, mainittujen toimenpiteiden tavoitteella ei ole mitään tekemistä mainitun asetuksen tavoitteen kanssa, joten niissä ei voida katsoa noudatettavan niitä rajoja, joiden puitteissa jäsenvaltio voi toteuttaa kyseisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä.

125. Näin ollen ehdotan, että asiassa C-663/22 esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka on muotoiltu uudelleen tämän ratkaisuehdotuksen 93 kohdassa, vastataan niin, että asetusta 2019/1150 ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa on tulkittava siten, ettei niillä voida perustella sellaisen kansallisen lainsäädännön antamista, jossa verkkopalvelujen tarjoajille asetetaan velvollisuus esittää säännöllisin väliajoin ilmoitus, joka sisältää tietoja niiden taloudellisesta tilanteesta, ja jossa säädetään seuraamusten määräämisestä silloin, jos kyseistä velvoitetta ei noudateta. Siltä osin kuin tällainen lainsäädäntö ei kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan, kyseinen asetus ei ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

5. Lisähuomautukset

126. Juuri ehdottamani vastaus ei tarkoita sitä, että asetus 2019/1150 olisi esteenä asianomaisille kansallisille toimenpiteille. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tehtävä johtopäätökset siitä, että yhtäältä laissa nro 178/2020 annettiin AGCOMille tehtäväksi ”varmistaa [kyseisen] asetuksen [riittävä ja tehokas täytäntöönpano] muun muassa – – keräämällä merkityksellisiä tietoja” ja että toisaalta, kuten päätöksen nro 161/2021 johdanto-osasta ilmenee, AGCOM ulotti tämän perusteella sille toimitettavan IES:n esittämisvelvollisuuden koskemaan verkkopalvelujen tarjoajia.

[59] Ks. asetuksen 2019/1150 1 artiklan 5 kohta.

127. Jos taas ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelisi unionin tuomioistuimen tulevassa tuomiossa esittämien selvennysten perusteella, että asetuksen 2019/1150 tavoitteen ja kyseisten kansallisten toimenpiteiden välillä on olemassa yhteys, sen tehtävänä olisi tarkistaa, ovatko nämä toimenpiteet asianmukaisia ja tarpeellisia.

128. Henkilökohtaisesti en usko, että näin on. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 121–123 kohdassa esitetyt näkökohdat, voidaan epäillä, ovatko tiedot, jotka verkkopalvelujen tarjoajien on esitettävä taloudellisesta tilanteestaan, tarkoituksenmukaisia kyseisen asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi. On joka tapauksessa olemassa muita tietoja, joiden kerääminen on markkinatoimijoille vähemmän raskasta ja joiden avulla kyseinen tavoite voitaisiin saavuttaa.

C Palvelujen tarjoamisen vapaus SEUT 56 artiklan ja direktiivien 2000/31 ja 2006/123 valossa

129. Useat ennakkoratkaisukysymyksistä koskevat sitä, ovatko pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet ristiriidassa palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen kanssa. Näissä ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan SEUT 56 artiklaan [60] sekä direktiiveihin 2000/31 ja 2006/123. [61]

130. Pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet ovat yhtäältä ROC:hen rekisteröityminen, johon liittyy palveluntarjoajan organisaatiota koskevien relevanttien tietojen toimittaminen ja maksujen maksaminen sekä seuraamusten määrääminen, jos kyseistä velvoitetta ei noudateta, ja toisaalta IES:n toimittaminen, ja nämä ovat velvoitteita, joiden täyttämättä jättämisestä määrätään rahamääräisiä seuraamuksia.

131. Unionin oikeudessa palvelujen vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi säädettyjen menettelyjen näkökulmasta kyseisiä velvoitteita on kuitenkin tarkasteltava itsenäisesti. [62] Nyt käsiteltävässä tapauksessa tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota velvoitteeseen rekisteröityä ROC:hen, velvoitteeseen toimittaa tietoja verkkopalvelujen tarjoajan rakenteesta, velvoitteeseen toimittaa IES:n esittämällä tietoja palveluntarjoajan taloudellisesta tilanteesta ja velvoitteeseen maksaa maksuja.

132. Ensimmäisenä esiin nousee kysymys siitä, onko kyseisiä kansallisia toimenpiteitä arvioitava direktiivin 2000/31, direktiivin 2006/123 vai niiden molempien perusteella. Jotta tähän kysymykseen voidaan vastata, on ensin tarkistettava, kuuluvatko kyseiset kansalliset toimenpiteet kyseisten direktiivien soveltamisaloihin.

60 SEUT 56 artiklaan viitataan yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 esitetyissä neljänsissä ennakkoratkaisukysymyksissä, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 esitetyissä toisissa ennakkoratkaisukysymyksissä sekä asiassa C-665/22 esitetyssä viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä.

61 Pitää tosin paikkansa, että yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 esitetyissä neljänsissä ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan ainoastaan SEUT 56 artiklaan ja direktiivin 2006/123 16 artiklaan ilman, että mainitaan direktiiviä 2000/31. Viimeksi mainittu direktiivi tuodaan kuitenkin esiin tietyissä näissä asioissa esitetyissä ennakkoratkaisukysymyksissä.

62 Tämä menetelmä vastaa menetelmää, jota unionin tuomioistuin on käyttänyt SEUT 56 artiklan osalta [ks. tuomio 22.12.2022, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK(C-83/21, EU:C:2022:1018, 41 kohta)] ja direktiivin 2000/31 3 artiklan osalta [ks. tuomio 1.10.2020, A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (C-649/18, EU:C:2020:764, 46 kohta)].

1. Direktiivi 2000/31

a) Alustavat huomautukset palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista ennakkoratkaisukysymyksistä

133. Tietoyhteiskunnan palvelujen käsite on keskeinen direktiivissä 2000/31, vaikkakaan kyseisessä direktiivissä ei sitä määritellä. Kyseisessä direktiivissä viitataan itse asiassa direktiivissä 2015/1535 esitettyyn määritelmään.

134. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan pääasian kantajien tarjoamien palvelujen luonnehtiminen ”tietoyhteiskunnan palveluiksi” on ilmiselvää,[63] tai ainakin näyttää siltä, ettei sitä ole riitautettu direktiiviä 2000/31 koskevissa asioissa.[64] Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei esitä yksityiskohtaisia tietoja, joiden perusteella tämä luonnehdinta voitaisiin todentaa, ja koska kyseinen luonnehdinta vaikuttaa kyseisen tuomioistuimen esittämien palvelujen yleisten kuvausten perusteella olevan perusteltu,[65] pidän tarkasteluni lähtökohtana sitä, että pääasian kantajien palvelut kuuluvat käsitteen ”tietoyhteiskunnan palvelut” alaan.

135. Toinen direktiivin 2000/31 keskeinen käsite on ”yhteensovitettu ala”. Se kattaa tietoyhteiskunnan palveluja koskevan toiminnan aloittamista ja tällaisen toiminnan harjoittamista koskevat yleisluonteiset vaatimukset sekä erityisesti tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia tai tällaisia palveluja varten suunnatut vaatimukset.[66]

136. Tällaisten palvelujen tarjoajan on noudatettava sijoittautumisjäsenvaltionsa (alkuperäjäsenvaltion) säätämiä yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia.[67] Toinen jäsenvaltio, jossa kyseinen palveluntarjoaja toimii (vastaanottava jäsenvaltio), ei lähtökohtaisesti voi rajoittaa kyseisten palvelujen vapaata liikkuvuutta ”yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi”.[68] Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetulla menetelmällä otetaan siis käyttöön alkuperäjäsenvaltion periaate ja periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot tunnustavat vastavuoroisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevan toiminnan aloittamiselle (ja tällaisen toiminnan harjoittamiselle) asetettavat edellytykset.[69]

137. Poikkeuksellisesti vastaanottava jäsenvaltio voi poiketa direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdasta toteuttamalla ”tietyn tietoyhteiskunnan palvelun osalta” toimenpiteitä, jotka täyttävät kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdassa säädetyt edellytykset.

138. Tässä tilanteessa on katsottava, että yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 sekä asiassa C-665/22 esittämillään palvelujen tarjoamisen vapautta koskevilla kysymyksillä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii

63 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan näin on asioissa C-665/22 ja C-666/22.

64 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan näin on yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 ja asiassa C-664/22.

65 Ks. verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajien osalta esimerkiksi tuomio 27.4.2022, Airbnb Ireland (C-674/20, EU:C:2022:303, 31 kohta) ja Internetin hakukoneiden kaupallisten ylläpitäjien tarjoamien palvelujen osalta tuomio 12.9.2019, VG Media (C-299/17, EU:C:2019:716, 30 kohta).

66 Ks. direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohta.

67 Ks. direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 kohta.

68 Ks. direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohta.

69 Ks. ratkaisuehdotukseni LEA (C-10/22, EU:C:2023:437, 49 kohta).

selvittämään, onko direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaisille yleisille ja abstrakteille kansallisille toimenpiteille, joilla jäsenvaltio asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle a) velvoitteen rekisteröityä rekisteriin, b) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan organisaatiosta, c) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan taloudellisesta tilanteesta ja d) velvoitteen maksaa maksuja ja joissa määrätään seuraamuksia kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Jos näin on ja kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 92 kohdassa esitetty asetusta 2019/1150 koskeva täsmennys, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko se, että nämä kansalliset toimenpiteet on toteutettu nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi, vaikuttaa kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetyn menettelyn soveltamisen lopputulokseen.

139. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on aivan ensin selvitettävä, asetetaanko pääasioissa kyseessä olevilla velvoitteilla direktiivissä 2000/31 tarkoitettuja yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia, minkä jälkeen on selvitettävä, poiketaanko tällaisten velvoitteiden asettamisella tietoyhteiskunnan palvelujen vapaasta liikkuvuudesta, ja vielä lopuksi on selvitettävä, täyttävätkö mainittujen velvoitteiden asettamiseksi toteutetut toimenpiteet kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan a ja b alakohdassa säädetyt edellytykset. Toiseksi on tutkittava asetuksen 2019/1150 vaikutusta direktiiviä 2000/31 koskevan tarkastelun lopputulokseen.

b) Yhteensovitettuun alaan liittyvät vaatimukset

1) Ongelman kuvaus

140. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet ovat direktiivissä 2000/31 tarkoitettuja yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia.

141. Sitä vastoin Italian hallitus väittää, että velvoitteissa rekisteröityä ROC:hen ja toimittaa IES on kyse pelkästä tiedonantovelvollisuudesta. Kyseiset velvoitteet eivät Italian hallituksen mukaan estä verkkopalvelujen tarjoajaa harjoittamasta toimintaansa sääntöjenmukaisesti. Kyseinen hallitus painottaa, että pääasian kantajat asioissa C-662/22 ja C-665/22 jatkavat toimintansa harjoittamista, vaikka ne eivät ole rekisteröityneet ROC:hen.

142. Tältä osin on selvää, että kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen johtaa huomattaviin seuraamuksiin. Lisäksi näyttää siltä, että AGCOM voi määrätä verkkopalvelujen tarjoajan toiminnan keskeytettäväksi ja rekisteröidä viran puolesta palveluntarjoajan ROC:hen.[70] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuuluu selvittää näiden väitteiden paikkansapitävyys. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on sen sijaan esittää kyseiselle tuomioistuimelle selvennyksiä, joiden avulla se voi määrittää, kuuluvatko kyseiset velvoitteet yhteensovitettuun alaan.

2) Yleiset huomautukset yhteensovitetun alan laajuudesta

143. Direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdassa määritelty yhteensovitetun alan käsite kattaa vaatimukset, jotka verkkopalvelujen tarjoajan on täytettävä ja jotka koskevat ”tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisen aloittamista” tai ”[tällaisen] toiminnan jatkamista” (jäljempänä toiminnan aloittamista koskevat vaatimukset ja toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset).

70 AGCOM on menetellyt näin asiassa C-664/22. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

144. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn kannalta toiminnan aloittamista koskevien vaatimusten ja toiminnan harjoittamista koskevien vaatimusten erottelulla ei ole käytännön merkitystä. Katson kuitenkin aiheelliseksi käsitellä tätä kahtiajakoa, jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa selvennyksiä yhteensovitetun alan laajuudesta.

145. Tältä osin ei ensinnäkään pidä unohtaa, että toiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevat vaatimukset asetetaan käytännössä poikkeuksetta alkuperäjäsenvaltiossa.

146. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn logiikan mukaisesti alkuperäjäsenvaltion asettamien yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten täyttäminen antaa palveluntarjoajalle mahdollisuuden toimia sekä kyseisen jäsenvaltion että minkä tahansa muun jäsenvaltion markkinoilla. Alkuperäjäsenvaltion on huolehdittava siitä, että sen alueelle sijoittautuneen palveluntarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia yhteensovitettuun alaan liittyviä kansallisia säännöksiä.[71] Tällä toiminnan lähteellä toteutettavalla valvonnalla on varmistettava yleisen edun mukaisten tavoitteiden tehokas suojelu – eikä ainoastaan alkuperäjäsenvaltion käyttäjien vaan kaikkien unionin käyttäjien hyväksi.[72]

147. Näin ollen kullakin jäsenvaltiolla on erityinen vastuu yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten määrittämisestä. Asianomaiset vaatimukset on laadittava niin, että niissä otetaan huomioon paitsi alkuperäjäsenvaltion myös kaikkien muiden jäsenvaltioiden asiaan liittyvät edut. Muussa tapauksessa alkuperäjäsenvaltio saattaisi synnyttää vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun reaktion. Yhteensovitetun alan on siis oltava riittävän laaja, jotta toiminnan lähteellä voidaan varmistaa tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvän toiminnan laillisuus ja tehokas valvonta paitsi alkuperäjäsenvaltion edun myös kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaisesti.[73]

148. Toiseksi direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan i alakohdassa selvennetään, että toiminnan aloittamista koskeviin vaatimuksiin sisältyvät muun muassa ”pätevyyttä, lupaa tai ilmoituksen tekoa koskevat vaatimukset”, kun taas toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset käsittävät muun muassa ”palvelun tarjoajan käyttäytymistä koskevat taikka palvelun laatuun tai sisältöön liittyvät vaatimukset, joihin kuuluvat myös mainontaa ja sopimuksia koskevat vaatimukset, tai palvelun tarjoajan vastuuta koskevat vaatimukset”. Sen sijaan näin määritelty yhteensovitettu ala ”kattaa ainoastaan vaatimukset, jotka liittyvät verkossa suoritettavaan toimintaan”,[74] eikä se kata tavaroihin sinänsä, tavarantoimituksiin eikä muulla tavalla kuin sähköisesti tarjottuihin palveluihin sovellettavia vaatimuksia.[75]

149. Tästä seuraa, että yhteensovitetun alan kannalta merkityksellistä on ainoastaan verkkoon liittyvä toiminta. Näin ollen ei voida jättää huomiotta sitä, että kyseiseen alaan liittyvien vaatimusten kohteena oleva toiminta on luonteeltaan alueellisista rajoista riippumatonta.

71 Ks. direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 kohta.

72 Ks. direktiivin 2000/31 johdanto-osan 22 perustelukappale.

73 Ks. myös vastaavasti Crabit, E., ”La directive sur le commerce électronique: le projet 'Méditerranée'”, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2000, nro 4, s. 767.

74 Ks. direktiivin 2000/31 johdanto-osan 21 perustelukappaleen toinen virke.

75 Ks. direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan ii alakohta.

150. Alueellinen ajattelu ei oikein sovellu verkkopalveluihin: tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautunut palveluntarjoaja voi toimia pysyvästi ja keskeytyksettä toisen jäsenvaltion alueella sijoittautumatta sinne tai edes käymättä siellä.

151. Minulla on ollut tilaisuus havaita toisessa asiayhteydessä [76], että internet on monilla muillakin aloilla mullistanut ”todellisen” maailman vakiintuneet luokittelut. Vaikka perussopimuksessa yhdistetään yhtäältä toiminnan pysyvä harjoittaminen tietyssä jäsenvaltiossa kiinteään toimipaikkaan samassa jäsenvaltiossa ja toisaalta toiminnan tilapäinen harjoittaminen kiinteän toimipaikan puuttumiseen, internet mahdollistaa kuitenkin toiminnan harjoittamisen jäsenvaltiossa pysyvästi ilman kiinteää toimipaikkaa.

152. Sijoittautumisvapauden logiikan noudattaminen johtaisi tällaisessa tapauksessa siihen järjettömään lopputulokseen, että vaikka palveluntarjoaja ei olisi sijoittautunut palvelunsa vastaanottavaan jäsenvaltioon, sen katsottaisiin kuitenkin olevan sijoittautunut sinne ja olevan velvollinen noudattamaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä sekä varsinaisen toimintansa että yrityksensä perustamisen ja toiminnan osalta. Tämä on vielä järjettömämpää, kun otetaan huomioon, että internetissä harjoitettava toiminta kohdistetaan monesti useisiin tai jopa kaikkiin jäsenvaltioihin.

153. Direktiivissä 2000/31 merkitykselliset säännökset on koottu otsikon ”Sisämarkkinat” [77] alle, eikä siinä oteta avoimesti kantaa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden väliseen erotteluun. Kun otetaan huomioon periaate, jonka mukaan valvonnan on tapahduttava toiminnan lähteellä, sekä käsillä olevan ratkaisuehdotuksen 149–152 kohdassa esitetyt perusteet, direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn ei kuitenkaan voida katsoa perustuvan logiikkaan, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan on täytettävä kussakin jäsenvaltiossa, jossa se toimii, markkinoilla toimimiselle vahvistetut edellytykset. Päinvastoin, sikäli kuin kyseisellä menettelyllä pyritään estämään tällainen tilanne, yhteensovitetun alan on käsitettävä myös ne edellytykset, joilla määritetään markkinoilla harjoitetun toiminnan sääntöjenmukaisuus.

154. Kolmanneksi yhteensovitetun alan on oltava niin laaja, että se käsittää edellytykset, joilla määritetään tietoyhteiskunnan palvelun tarjoamisen sääntöjenmukaisuus. Tällaisen toiminnan ”alueellisista rajoista riippumaton” luonne mahdollistaa usein tavalla tai toisella sen, että tämä toiminta voidaan tosiasiallisesti kohdentaa tietyn jäsenvaltion asiakaskunnalle kohtaamatta alueen käsitteestä johtuvia rajoituksia. Sillä perusteella, että palveluntarjoaja voi jatkaa toimintaansa jäsenvaltion alueella täyttämättä jotakin näistä edellytyksistä, ei voida sulkea asianomaista edellytystä yhteensovitetun alan ulkopuolelle.

155. Vaikka yhteensovitettuun alaan lukeutuvat sekä toiminnan aloittamista koskevat vaatimukset että toiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset ja vaikka direktiivissä 2000/31 kyseisellä kahtiajaolla ei ole mitään oikeudellisia seurauksia, ne voidaan näissä olosuhteissa kuitenkin erottaa toisistaan. Yhtäältä toiminnan harjoittamista koskevilla vaatimuksilla, ”kuten palvelun tarjoajan käyttäytymistä koskev[illa] taikka palvelun laatuun tai sisältöön liittyv[illä] vaatimuks[illa] –– tai palvelun tarjoajan vastuuta koskev[illa] vaatimuks[illa]”, [78] pyritään osoittamaan, miten tietoyhteiskunnan palvelua koskeva toiminta on toteutettava

[76] Ks. ratkaisuehdotukseni LEA (C-10/22, EU:C:2023:437, 61, 63 ja 64 kohta).

[77] Direktiivin 2000/31 3 artiklan otsikko. Tämä monitulkintaisuus käy ilmi kyseisen direktiivin oikeusperustasta, joka koskee sekä sijoittautumisvapautta että palvelujen tarjoamisen vapautta, sekä kyseisen direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä, viidennestä ja kuudennesta perustelukappaleesta.

[78] Ks. direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdan i alakohdan toinen luetelmakohta.

sääntöjenmukaisesti yleisöön, kuluttajiin ja muihin talouden toimijoihin nähden. Niissä on näin ollen kyse tällaisen toiminnan horisontaalisen harjoittamisen yksityiskohtaisista säännöistä. Toisaalta toiminnan aloittamista koskevilla vaatimuksilla tarkoitetaan edellytyksiä, jotka palveluntarjoajan on täytettävä ensisijaisesti jäsenvaltioon ja sen viranomaisiin nähden voidakseen aloittaa tietoyhteiskunnan palvelua koskevan toiminnan ja harjoittaa sitä sääntöjenmukaisesti alkuperäjäsenvaltiossa ja siten myös minkä tahansa muun jäsenvaltion markkinoilla.

156. Näiden huomautusten perusteella on määritettävä, liittyvätkö pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet yhteensovitettuun alaan.

3) Arviointi

157. Ensinnäkin ROC:hen rekisteröitymistä koskeva velvoite, jonka rikkominen johtaa huomattaviin seuraamuksiin ja jonka vastaanottava jäsenvaltio voi panna toimeen omasta aloitteestaan, on yhteensovitettuun alaan liittyvä vaatimus.

158. Toisin kuin Italian hallitus väittää, se, että palveluntarjoaja voi täyttämättä velvoitetta rekisteröityä ROC:hen tosiasiallisesti aloittaa tietoyhteiskunnan palvelua koskevan toiminnan ja jatkaa sitä, ei merkitse sitä, ettei kyseinen vaatimus koske direktiivin 2000/31 2 artiklan h alakohdassa tarkoitettua kyseisen toiminnan aloittamista. Lisäksi rekisteriin rekisteröityminen toiminnan aloittamisen yhteydessä ei myöskään lähtökohtaisesti ole riittävää: rekisteröityminen on pidettävä voimassa kyseisen toiminnan aikana, jotta kyseinen toiminta olisi sääntöjenmukaista.

159. Toiseksi Italian hallitus toteaa yrityksen rakennetta ja taloudellista tilannetta koskevien tietojen toimittamisvelvoitteesta, että kyseiset tiedot ovat hyödyllisiä, elleivät peräti välttämättömiä, jotta AGCOM voi hoitaa sääntelyä, valvontaa, riitojen ratkaisua ja seuraamuksia koskevaa tehtäväänsä. Tältä osin todetaan, että sen periaatteen mukaisesti, että tietoyhteiskunnan palveluja koskevaa toimintaa on valvottava toiminnan lähteellä, tällainen tehtävä suoritetaan kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaisesti alkuperäjäsenvaltiossa. Velvoitteen toimittaa tietoja, joiden avulla tällaista valvontaa voidaan harjoittaa, on näin ollen katsottava liittyvän yhteensovitettuun alaan.

160. Kolmanneksi Italian hallituksen mukaan maksujen on tarkoitus kattaa kaikki ne hallinnolliset kulut, joita Italiassa aiheutuu AGCOMille annettujen sääntelyä, valvontaa, riitojen ratkaisua ja seuraamuksia koskevien tehtävien hoitamisesta. Maksun määrä määritetään kyseisessä jäsenvaltiossa saatujen tulojen perusteella.

161. Velvoite maksaa tällainen maksu on niin ikään yhteensovitettuun alaan liittyvä vaatimus. Se on edellytyksenä sille, että palveluntarjoajan pysyvä pääsy jäsenvaltion markkinoille toteutuu sääntöjenmukaisesti. Lisäksi sen periaatteen mukaisesti, että tietoyhteiskunnan palvelua koskevaa toimintaa on valvottava toiminnan lähteellä, tämän maksun vaatijana pitäisi olla se elin, jonka pitää asianomaisen periaatteen mukaisesti valvoa palveluntarjoajaa sen sijoittautumisjäsenvaltion ja kaikkien muiden jäsenvaltioiden edun mukaisesti.

162. Direktiivistä 2000/31 ehdottamani tulkinnan perusteella pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet ovat kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia.

c) Palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

163. Vielä on kysyttävä, onko pääasioissa kyseessä olevien velvoitteiden asettamisessa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle kyse tällaisten palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoituksesta ja poiketaanko sillä tällöin direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdasta. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on määritettävä, missä tilanteessa vastaanottavan jäsenvaltion toteuttama toimenpide rajoittaa tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on myös kysyttävä, onko SEUT 56 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä tarkoitus soveltaa kyseisellä direktiivillä vahvistetun menettelyn yhteydessä.

1) SEUT 56 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei voida soveltaa

164. Asianosaiset viittaavat huomautuksissaan SEUT 56 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansallisessa lainsäädännössä, jota sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jolla ei pyritä sääntelemään edellytyksiä, joilla asianomaiset yritykset tarjoavat palveluja, ja jonka mahdolliset rajoittavat vaikutukset palvelujen tarjoamisen vapauteen olisivat liian sattumanvaraisia ja liian välillisiä sen kannalta, että siinä säädetyn velvollisuuden voitaisiin katsoa voivan rajoittaa tätä vapautta, ei ole kyse kyseisessä artiklassa tarkoitetusta rajoituksesta.[79]

165. Katson kuitenkin, ettei tätä oikeuskäytäntöä voida soveltaa direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn yhteydessä.

166. Yhtäältä yhteensovitettuun alaan liittyvät toiminnan jatkamista koskevat vaatimukset eivät todennäköisesti kuulu mainitun oikeuskäytännön soveltamisalaan, koska niillä mitä suurimmassa määrin ”pyritään sääntelemään edellytyksiä, joilla asianomaiset yritykset tarjoavat palveluja”.

167. Toisaalta ja ennen kaikkea minkään yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten, myös toiminnan aloittamista koskevien vaatimusten, osalta ei voida jättää huomiotta, että unionin lainsäätäjä voi direktiivillä täsmentää sisämarkkinoiden perusvapauden käyttämistä koskevia tapoja ja asettaa kyseisten markkinoiden moitteettomalle toiminnalle vielä primaarioikeudessa säädettyjä edellytyksiä suotuisampia edellytyksiä.

168. Tästä on kysymys direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetussa menettelyssä, joka perustuu toiminnan lähteellä tapahtuvan valvonnan ideaan ja jossa otetaan käyttöön alkuperäjäsenvaltion periaate ja toiminnan aloittamiselle ja harjoittamiselle asetettavien edellytysten vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioissa.[80] Tätä periaatetta loukataan asettamalla vaatimuksia, jotka menevät alkuperäjäsenvaltiossa voimassa olevia vaatimuksia pidemmälle. Tämä tulkinta ilmenee unionin tuomioistuimen kyseistä menettelyä koskevasta oikeuskäytännöstä.

79 Ks. äskettäin tuomio 27.10.2022, Instituto do Cinema e do Audiovisual (C-411/21, EU:C:2022:836, 29 kohta), joka koskee veroa, jonka tarkoituksena oli rahoittaa elokuvateosten ja audiovisuaalisten teosten markkinointia ja levittämistä. Ks. myös direktiivin 2000/31 soveltamisalaan kuulumattomaan verotuksen alaan liittyvistä velvoitteista tuomio 27.4.2022, Airbnb Ireland (C-674/20, EU:C:2022:303, 42 kohta) ja tuomio 22.12.2022, Airbnb Ireland ja Airbnb Payments UK(C-83/21, EU:C:2022:1018, 45 kohta).

80 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 136 kohta.

2) Tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen oikeuskäytännön valossa

169. Tuomiossa eDate Advertising ym.[81] unionin tuomioistuin selvensi, että tietoyhteiskunnan palvelujen vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä varmistetaan direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetulla menettelyllä siten, että tällaiset palvelut kuuluvat sen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen piiriin, johon niiden tarjoajat ovat sijoittautuneet. Kyseisiin palveluntarjoajiin ei näin ollen voida soveltaa vaatimuksia, jotka ovat niiden alkuperäjäsenvaltioissa voimassa olevassa aineellisessa oikeudessa säädettyjä vaatimuksia tiukempia.[82]

170. Tuomioon Airbnb Ireland[83] johtaneessa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin piti lähtökohtana sitä, että kyseiset kansalliset toimenpiteet, joissa määrättiin siitä, että toimijalla on oltava ammattikortti, olivat luonteeltaan sellaisia, että niillä rajoitettiin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta. Unionin tuomioistuin vahvisti nimenomaisesti tämän lähtökohdan.[84] Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että silloin, kun vaatimusta, jonka mukaan toimijalla on oltava ammattikortti, sovelletaan muun muassa muihin jäsenvaltioihin kuin vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin, tämä vaatimus vaikeuttaa tällöin palvelujen tarjoamista kyseisessä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.[85] Olen sitä mieltä, että unionin tuomioistuin halusi tällä toteamuksella antaa ymmärtää, kuten tuomiossa eDate Advertising ym.,[86] että mainitun vaatimuksen seurauksena palvelujen tarjoamisesta tulee vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaikeampaa kuin alkuperäjäsenvaltiossa, jossa noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia yhteensovitettuun alaan liittyviä kansallisia säännöksiä.

171. Tuomiossa A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa)[87] unionin tuomioistuin katsoi vastaanottavan jäsenvaltion käyttöön ottamien neljän vaatimuksen osalta lähinnä, että kiellon, jolla rajoitetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan mahdollisuutta tehdä itseään tunnetuksi potentiaalisten asiakkaidensa keskuudessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai houkutella kyseisiä asiakkaita ja edistää tuotteidensa verkkomyyntipalvelua, on katsottava rajoittavan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta.

172. Vaikka unionin tuomioistuimen käyttämä sanamuoto eroaa tuomiossa eDate Advertising ym.[88] ja tuomiossa Airbnb Ireland[89] käytetyistä sanamuodoista, unionin tuomioistuin noudatti tuomiossa A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa)[90] samaa logiikkaa, joka vaikuttaa näiden tuomioiden taustalla. Oli riidatonta, että asianomainen palveluntarjoaja harjoitti toimintaansa alkuperäjäsenvaltiossa sovellettavien yhteensovitettuun alaan liittyvien vaatimusten mukaisesti.[91] Näin ollen sellainen vaatimus, jossa palveluntarjoajan käyttäytymiselle asetettaisiin sitä rajoittavampia edellytyksiä, olisi väistämättä direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 kohdan vastainen. Lisäksi sen selvittämiseksi, oliko kyseisissä kansallisissa toimenpiteissä kyse kyseisen direktiivin

81 Tuomio 25.10.2011 (C-509/09 ja C-161/10, EU:C:2011:685, 66 kohta). Ks. myös tuomio 15.3.2012, G (C-292/10, EU:C:2012:142, 70 kohta).

82 Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2011, eDate Advertising ym. (C-509/09 ja C-161/10, EU:C:2011:685, 66 ja 67 kohta).

83 Tuomio 19.12.2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112, 71 kohta).

84 Tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 81 kohta).

85 Tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 82 kohta).

86 Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2011 (C-509/09 ja C-161/10, EU:C:2011:685, 66 kohta).

87 Tuomio 1.10.2020 (C-649/18, EU:C:2020:764, 61 ja 62 kohta).

88 Tuomio 25.10.2011 (C-509/09 ja C-161/10, EU:C:2011:685).

89 Tuomio 19.12.2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112, 71 kohta).

90 Tuomio 1.10.2020 (C-649/18, EU:C:2020:764).

91 Ks. kyseisessä asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyynnön 7 kohta, jonka mukaan ”on riidatonta, että [asianomaisella] yhtiöllä on lailliset valtuudet myydä lääkkeitä yleisölle Alankomaissa, johon se on sääntöjenmukaisesti sijoittautunut”.

3 artiklan 2 ja 4 kohdassa tarkoitetusta tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamisesta, unionin tuomioistuin ei viitannut SEUT 56 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöönsä. [92]

173. Päättelen asianomaisista kolmesta tuomiosta, että sillä, että tietoyhteiskunnan palvelua koskevaan toimintaan sovelletaan jäsenvaltion alueella sellaisia yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia, jotka menevät alkuperäjäsenvaltiossa voimassa olevia vaatimuksia pidemmälle, rajoitetaan kyseisen palvelun vapaata liikkuvuutta, eikä näin voida menetellä muuta kuin silloin, kun tämä johtuu direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan perusteella toteutetusta toimenpiteestä.

174. Lisäksi näkemys, jonka mukaan tämän ratkaisuehdotuksen 164 kohdassa mainittua SEUT 56 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei voitaisi soveltaa direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn yhteydessä, näyttää saavan vahvistuksen kyseistä primaarioikeuden määräystä koskevasta oikeuskäytännöstä, jossa unionin tuomioistuin on ottanut huomioon sen, että tietty vaatimus oli jo tarkistettu alkuperäjäsenvaltiossa.

3) Palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva oikeuskäytäntö

175. Komissio on ensinnäkin väittänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä, [93] että rekisteriin rekisteröitymistä koskeva velvollisuus ja tämän velvollisuuden rikkomisesta määrätyt ankarat seuraamukset tekivät kyseiseen rekisteriin rekisteröitymisestä ehdottoman edellytyksen toiminnan harjoittamiselle sen jäsenvaltion alueella, joka oli asettanut mainitun velvollisuuden. Kiinnitettyään huomiota siihen, että kyseistä velvollisuutta sovellettaisiin myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palveluntarjoajaan, joka täyttää jo kaikki sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaiset muodollisuudet, jotka vastaavat kyseisen velvollisuuden nojalla edellytettyjä muodollisuuksia, unionin tuomioistuin päätteli, ettei mainittu velvollisuus ollut SEUT 56 artiklan mukainen. [94]

176. Unionin tuomioistuin on jo todennut käsittelemästään ennakkoratkaisupyynnöstä, joka koski SEUT 56 artiklaa ja direktiiviä, jossa säädetään pääasiassa alkuperämaassa hankittua ammattikokemusta koskevasta vastavuoroisesta tunnustamisjärjestelmästä, että vastaanottavan jäsenvaltion noudattama lupamenettely ei saa viivästyttää eikä hankaloittaa sitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut henkilö tarjoaa palveluja ensiksi mainitun valtion alueella silloin, kun kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamista koskevien edellytysten tutkinta on suoritettu ja on todettu, että kyseiset edellytykset ovat täyttyneet. Kun mainitut edellytykset ovat täyttyneet, vastaanottavan jäsenvaltion käsityöläisluetteloon kirjaamista koskevan mahdollisen vaatimuksen on oltava pelkästään automaattinen vaatimus, se ei voi olla palvelujen tarjoamista koskeva ennakkoehto, eikä se voi aiheuttaa asianomaiselle palveluntarjoajalle hallintokuluja tai synnyttää velvollisuutta suorittaa maksuja ammattikuntakamarille. [95]

177. Tämän lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltion lainsäädäntö, joka velvoittaa sen alueella toimivan laitoksen toimittamaan ilmoituksia ”epäilyttävistä” liiketoimista ja ”pyydettyjä” tietoja suoraan vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiselle, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, koska tästä velvollisuudesta aiheutuu hankaluuksia ja lisäkustannuksia

92 Ks. myös vastaavasti ratkaisuehdotukseni Google Ireland ym. (C-376/22, EU:C:2023:467, 55 kohta).

93 Ks. tuomio 9.3.2000, komissio v. Italia (C-358/98, EU:C:2000:114, 11 kohta).

94 Ks. tuomio 9.3.2000, komissio v. Italia (C-358/98, EU:C:2000:114, 13 ja 14 kohta).

95 Ks. tuomio 11.12.2003, Schnitzer (C-215/01, EU:C:2003:662, 36 ja 37 kohta).

palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan sääntelyn nojalla harjoitetulle toiminnalle ja koska sitä voidaan pitää lisävalvontana suhteessa siinä jäsenvaltiossa jo suoritettuihin tarkastuksiin, jossa kyseinen laitos sijaitsee, ja että se voi näin saada laitoksen luopumaan kyseisestä toiminnasta. [96]

178. Kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 173 kohdassa esitetty huomautus, on todettava, että pääasioissa kyseessä olevien velvoitteiden asettamisessa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle on kyse tällaisten palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, joka voidaan tällöin toteuttaa ainoastaan direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan perusteella.

d) Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdassa säädetyt aineelliset edellytykset

179. Toimenpiteiden, joilla poiketaan tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteesta, on täytettävä sekä direktiivissä 2000/31 säädetyt aineelliset edellytykset että siinä säädetyt muodolliset edellytykset. Nämä edellytykset ovat kumulatiivisia. [97]

180. Siltä osin kuin muodolliset edellytykset liittyvät ilmoitusvelvollisuuteen, tarkastelen niitä yhdessä direktiivissä 2015/1535 säädetyn ilmoitusvelvollisuuden kanssa ratkaisuehdotukseni viimeisessä osassa ja keskityn tässä yhteydessä ainoastaan aineellisiin edellytyksiin. Ennen aineellisten edellytysten tarkastelua haluan kuitenkin esittää huomautuksen poikkeustoimenpiteiden luonteesta.

1) Poikkeustoimenpiteiden luonne

181. Toisessa asiayhteydessä olen jo suosinut tulkintaa, jonka mukaan yleisiä ja abstrakteja säännöksiä ei voida pitää direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina ”toimenpiteinä”. Viittaan näin ollen tarkasteluuni asianomaisissa ratkaisuehdotuksissa, [98] joissa olen katsonut lähinnä, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen toimenpiteiden täytyy olla tarpeeksi hyvin kohdennettuja. Unionin tuomioistuin on noudattanut kyseisen tarkastelun keskeisiä perusteluja tuomiossa Google Ireland ym., [99] jonka mukaan mainittua säännöstä on tulkittava siten, että tiettyä yleisesti kuvattua tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmää koskevat yleiset ja abstraktit toimenpiteet, joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisen ryhmän palvelujen tarjoajiin, eivät kuulu samassa säännöksessä tarkoitetun tietyn tietoyhteiskunnan palvelun osalta toteutettavan toimenpiteen käsitteen alaan.

182. Nyt esillä olevassa asiassa toimenpiteet, joilla kansallinen lainsäätäjä asettaa pääasioissa kyseessä olevat velvoitteet, kohdistuvat kaikkiin verkkopalvelujen tarjoajiin ilman, että niitä olisi edes kohdennettu tietylle alalle tai tiettyyn jäsenvaltioon, josta nämä palvelut ovat peräisin. Näin ollen nämä toimenpiteet eivät kuulu direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan, eikä kansallinen lainsäätäjä voi mainituilla toimenpiteillä poiketa kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetystä periaatteesta.

96 Ks. tuomio 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, 59 kohta).

97 Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 83 ja 99 kohta).

98 Ks. ratkaisuehdotukseni Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:336, 134 ja 135 kohta), ratkaisuehdotukseni LEA (C-10/22, EU:C:2023:437, 51 kohta) ja ratkaisuehdotukseni Google Ireland ym. (C-376/22, EU:C:2023:467, 54 kohta).

99 Tuomio 9.11.2023 (C-376/22, EU:C:2023:835, 60 kohta).

183. Näissä olosuhteissa ei ole tarpeen tutkia, täyttävätkö kyseiset kansalliset toimenpiteet direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa säädetyt aineelliset edellytykset. Jatkan kuitenkin vielä tarkasteluani varmistaakseni sen kattavuuden ja vastatakseni tyhjentävästi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huolenaiheisiin sekä asianosaisten väitteisiin.

184. Muistutan, että direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaan kyseisen rajoittavan toimenpiteen on oltava tarpeellinen yleisen järjestyksen, kansanterveyden suojelun, yleisen turvallisuuden tai kuluttajansuojan varmistamiseksi, sen on kohdistuttava tietoyhteiskunnan palveluun, joka vahingoittaa tosiasiallisesti näiden tavoitteiden saavuttamista tai saattaa vakavalla tavalla vaarantaa viimeksi mainittujen tavoitteiden saavuttamisen, ja sen on oltava oikeassa suhteessa mainittuihin tavoitteisiin. Tarkastelen näitä edellytyksiä edellä esitetyssä järjestyksessä.

2) Kyseisten kansallisten toimenpiteiden tavoite

185. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseiset kansalliset toimenpiteet on toteutettu nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi. Italian hallitus on samaa mieltä ja toteaa lisäksi, että näistä toimenpiteistä johtuvien velvoitteiden tarkoituksena on tunnistaa ja hallita kilpailun vääristymiä. [100]

186. Muistutan, että asetuksen 2019/1150 tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa turvaamalla näillä markkinoilla oikeudenmukainen, ennakoitavissa oleva, kestävä ja luottamusta nauttiva sähköinen liiketoimintaympäristö. Vaikka oletettaisiin, että kyseisillä kansallisilla toimenpiteillä halutaan taata kyseisen tavoitteen toteutuminen, minun on vaikea löytää perusteita sille, että voitaisiin katsoa, että niillä pyritään johonkin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen.

187. Yleiseen järjestykseen, kansanterveyden suojeluun ja yleiseen turvallisuuteen liittyvät tavoitteet voidaan helposti sulkea pois. Sen sijaan voidaan kysyä, voitaisiinko kyseisillä kansallisilla toimenpiteillä pyrkiä kuluttajansuojaan liittyvään tavoitteeseen.

188. Yritysten suojeleminen ei kuitenkaan kuulu kuluttajansuojan piiriin, ja asetuksessa 2019/1150 säädetään vain verkkopalvelujen tarjoajien ja yrityskäyttäjien välisiä suhteita koskevista säännöistä.

189. Asetuksen 2019/1150 soveltamisalan määrittämiseksi asetuksessa otetaan kyllä huomioon yrityskäyttäjien toiminnan kohteena olevien kuluttajien sijainti. [101] Kyseisen asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan myös, että ”verkkopohjaisen alustatalouden avoimuu[della] ja siihen kohdistuva[lla] luottamu[ksella] yritysten välisissä suhteissa” on yhteys kuluttajien verkkotalouteen kohdistuvan luottamuksen parantamiseen.

190. Kuten kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan, tämä yhteys on kuitenkin vain epäsuora. Ennen kaikkea asetuksessa 2019/1150 vahvistetaan, että ”verkkopohjaisen alustatalouden kehittämisen suoria vaikutuksia kuluttajiin käsitellään kuitenkin muualla unionin lainsäädännössä, erityisesti kuluttajansuojaa koskevassa säännöstössä”. [102]

100 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 120 kohta.

101 Ks. asetuksen 2019/1150 1 artiklan 2 kohta ja johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

102 Ks. asetuksen 2019/1150 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

191. Näissä olosuhteissa ei näytä siltä, että pääasioissa kyseessä olevilla velvoitteilla pyrittäisiin mihinkään direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen.

3) Toimenpide, joka kohdistuu palveluun, joka vahingoittaa tosiasiallisesti jonkin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamista tai saattaa vaarantaa asianomaisten tavoitteiden saavuttamisen

192. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sen paremmin kuin Italian hallituskaan ei ole esittänyt tietoja direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan ii alakohdassa säädetystä aineellisesta edellytyksestä.

193. Unionin tuomioistuimella ei näin ollen ole tietoja, joiden perusteella se voisi hyödyllisellä tavalla selventää kyseisen säännöksen normatiivista sisältöä. Vastaanottava jäsenvaltio ei kuitenkaan missään tapauksessa voi poiketa tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteesta, jos ei ole näyttöä siitä, että kyseinen palvelu tosiasiallisesti vahingoittaa jonkin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamista tai saattaa vaarantaa sen saavuttamisen.

4) Oikeasuhteisuus

194. Kuten tarkastelustani ilmenee, kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät täytä direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i ja ii alakohdan vaatimuksia. Näiden toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ei näin ollen ole tarpeellista tutkia. Tarkastelun kattavuuden vuoksi tarkastelen kuitenkin lyhyesti kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan iii alakohdassa säädettyä oikeasuhteisuutta koskevaa edellytystä.

195. Viimeksi mainitun säännöksen nojalla poikkeustoimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa johonkin direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdan i alakohdassa mainittuun tavoitteeseen. Kyseisessä säännöksessä edellytetään myös, että tällaisen toimenpiteen on oltava ”tarpeellinen” asianomaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

196. Tässä hengessä unionin tuomioistuin on selventänyt, että näiden kahden edellytyksen osalta on otettava huomioon SEUT 34 ja SEUT 56 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö sen arvioimiseksi, onko kyseinen kansallinen säännöstö yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, koska mainitut edellytykset ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden edellytysten kanssa, joiden noudattaminen on asetettu edellytykseksi kaikille kyseisissä EUT-sopimuksen artikloissa taattujen perusvapauksien rajoituksille. [103]

197. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet eivät ylitä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltujen oikeutettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, ja että silloin, kun on mahdollista valita useiden asianmukaisten toimenpiteiden välillä, on käytettävä vähiten rajoittavaa toimenpidettä ja että aiheutuvat haitat eivät saa olla suhteettoman suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

[103] Ks. tuomio 1.10.2020, A (Lääkkeiden mainonta ja myynti verkossa) (C-649/18, EU:C:2020:764, 64 kohta).

198. Tältä osin asetuksesta 2019/1150 ilmenee, että kyseisen asetuksen tavoitteen ja kuluttajansuojan välinen yhteys on vain epäsuora ja että ”verkkopohjaisen alustatalouden kehittämisen suoria vaikutuksia kuluttajiin käsitellään – – muualla unionin lainsäädännössä”.[104] Unionin lainsäätäjä katsoo näin ollen itse, etteivät mainitun asetuksen säännökset sovellu kuluttajansuojan tavoitteen toteuttamiseen. Saman täytyy päteä myös saman asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteiden osalta.

e) Alustava päätelmä

199. Päätän direktiiviä 2000/31 koskevan tarkasteluni toteamalla, etteivät pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet ole direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja poikkeustoimenpiteitä[105] ja etteivät ne missään tapauksessa täytä kyseisessä säännöksessä säädettyjä aineellisia edellytyksiä. Asianomaisia kansallisia toimenpiteitä ei näin ollen voida soveltaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, joka on kyseiset toimenpiteet toteuttanut.

200. On kuitenkin vielä tarkistettava, voidaanko tämä lopputulos asettaa kyseenalaiseksi direktiivin 2006/123 perusteella ja mikäli oletetaan, että kyseiset velvoitteet johtuvat mainitun asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteistä, asetuksen 2019/1150 perusteella.

2. Direktiivi 2006/123

201. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa direktiiviin 2006/123 useissa ennakkoratkaisukysymyksissään.[106]

202. Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, kaikki nämä kysymykset koskevat kyseisen direktiivin 16 artiklaa. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on kunnioitettava palveluntarjoajien oikeutta tarjota palvelujaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, johon ne ovat sijoittautuneet. Mainitussa direktiivissä määritetään myös ne edellytykset, joilla jäsenvaltio voi poiketa palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Nämä edellytykset eroavat direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetyistä edellytyksistä.

203. Tarkasteluni mukaan viimeksi mainittu säännös on esteenä sille, että pääasioissa kyseessä olevia velvoitteita asetetaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle. Näin ollen herää kysymys, onko direktiivi 2006/123 omiaan vaikuttamaan direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn soveltamisen lopputulokseen.

204. Tältä osin direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla säätelevien säädösten säännöksillä on etusija kyseisen direktiivin säännöksiin nähden silloin, jos ne ovat ristiriidassa keskenään. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistettu menettely koskee ainoastaan tietoyhteiskunnan palveluja ja niiden vapaata liikkuvuutta unionissa. Viimeksi mainittu säännös

104 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 190 kohta.

105 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 181 ja 182 kohta.

106 Direktiivi 2006/123 mainitaan yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 esitetyissä neljänsissä ennakkoratkaisukysymyksissä, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 esitetyissä toisissa ennakkoratkaisukysymyksissä sekä asiassa C-665/22 esitetyssä viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä.

koskee siis sekä tietyn alan palvelutoiminnan aloittamista että tällaisen toiminnan harjoittamista. Näin ollen se on lex specialis suhteessa direktiivin 2006/123 16 artiklaan ja sillä on etusija kyseiseen säännökseen nähden. [107]

205. Ylimääräisenä perusteluna voitaisiin kyllä asianosaisten tavoin pohtia sitä, onko nyt tarkasteltavassa asiassa kyse direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ”ristiriidasta”. Joka tapauksessa on kuitenkin niin, ettei kyseisellä direktiivillä voida kyseenalaistaa direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn soveltamisen lopputulosta ja ettei se voi johtaa kyseisistä kansallisista toimenpiteistä johtuvien velvoitteiden asettamiseen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle.

206. Jos ”ristiriita” olisi olemassa, direktiivin 2006/123 16 artiklan olisi väistyttävä direktiivin 2000/31 3 artiklan tieltä. Jos ”ristiriitaa” ei ole ja jos oletetaan, että kyseisiä kahta säännöstä saatetaan soveltaa samanaikaisesti, ensin mainitun säännöksen ei pidä jättää varjoonsa sitä, että kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät täytä jälkimmäisessä säännöksessä säädettyjä aineellisia edellytyksiä.

207. Näin ollen ei ole tarpeen vastata niihin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskevat direktiiviä 2006/123.

3. SEUT 56 artikla

208. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 129 kohdassa, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat ennakkoratkaisukysymykset liittyvät sekä direktiiveihin 2000/31 ja 2006/123 että SEUT 56 artiklaan.

209. Asianomaisten direktiivien tulkitseminen riittää kuitenkin ratkaisemaan pääasiat unionin oikeuden kannalta. Kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut unionin oikeuden kattavan yhdenmukaistamisen kohteena, on nimittäin arvioitava kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen eikä primaarioikeuden valossa. [108] Koska mainituilla direktiiveillä täsmennetään primaarioikeudessa vahvistettuja sisämarkkinoiden toimintaa sääntteleviä periaatteita, primaarioikeutta ei ole välttämätöntä tarkastella. Näin ollen SEUT 56 artiklaa koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin ei ole tarpeen vastata pääasian ratkaisemiseksi.

4. Asetuksen 2019/1150 vaikutus

210. Vielä on jäljellä kysymys siitä, onko direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetun menettelyn yhteydessä kohdeltava eri tavalla asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tämän kysymyksen tarkasteleminen on kiinnostavaa kahdesta syystä.

211. Yhtäältä, kuten olen jo todennut tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa, asiassa C-663/22 ja siten asiassa C-665/22 kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet eivät ole asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä. [109] Kuitenkin siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin ei yhtyisi näkemyksiini asiassa C-665/22, jossa on kysymys jäsenvaltioon

[107] Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 40–42 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:692, 90 kohta).

[108] Ks. direktiivin 2000/31 osalta tuomio 1.10.2020, A (Lääkkeiden myynti ja mainonta verkossa) (C-649/18, EU:C:2020:764, 34 kohta) ja direktiivin 2006/123 osalta tuomio 16.6.2015, Rina Services ym. (C-593/13, EU:C:2015:399, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[109] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 125 kohta.

sijoittautuneesta palveluntarjoajasta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi selvitettävä, asettaako se, että asianomaiset toimenpiteet ovat kyseisen asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteitä, kyseenalaiseksi sen asiaintilan, ettei näitä toimenpiteitä voida soveltaa tällaiseen palveluntarjoajaan.

212. Toisaalta vastaus mainittuun kysymykseen voi osoittautua hyödylliseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle muissa asioissa, joita tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään, siltä osin kuin niissä on kyse velvoitteesta rekisteröityä ROC:hen ja maksaa maksuja.

213. Tältä osin direktiivin 2000/31 1 artiklan 3 kohdassa yhtäältä säädetään, että kyseinen direktiivi täydentää tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavaa unionin oikeutta heikentämättä kuitenkaan unionin säädöksillä ja niiden täytäntöön panemiseksi annetulla kansallisella lainsäädännöllä vahvistettua suojelun tasoa erityisesti kansanterveyden ja kuluttajien suojelun osalta, ”sikäli kuin tämä ei rajoita tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta”. Toisaalta asetuksen 2019/1150 1 artiklan 5 kohdasta seuraa, ettei kyseinen asetus vaikuta unionin oikeuteen, jota sovelletaan muun muassa sähköisen kaupankäynnin alalla.

214. On selvää, että direktiiviä 2000/31 sovelletaan kyseisellä alalla. Asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteellä ei näin ollen ole etusijaa kyseisen direktiivin 3 artiklassa vahvistettuun menettelyyn nähden. Näin ollen se, että kansalliset toimenpiteet on toteutettu nimenomaisesti kyseisen asetuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi, ei voi vaikuttaa siihen, että niitä ei kyseisen menettelyn perusteella voida soveltaa.

5. Ratkaisuehdotus

215. Yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 ja asiassa C-665/22 esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka on muotoiltu uudelleen tämän ratkaisuehdotuksen 138 kohdassa, on edellä esitetyn perusteella vastattava, että direktiivin 2000/31 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä yleisille ja abstrakteille kansallisille toimenpiteille, joilla jäsenvaltio asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle a) velvoitteen rekisteröityä rekisteriin, b) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan organisaatiosta, c) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan taloudellisesta tilanteesta ja d) velvoitteen maksaa maksuja ja määrää kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista seuraamuksista. Se, että kyseiset kansalliset toimenpiteet on toteutettu nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi, ei voi vaikuttaa siihen, ettei niitä voida soveltaa tällaiseen palveluntarjoajaan.

D Direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädetyt kansallisia toimenpiteitä koskevat ennakkoilmoitusvelvollisuudet

1. Alustavat huomautukset ennakkoratkaisukysymysten merkityksestä

216. Useat ennakkoratkaisukysymykset, jotka on esitetty nyt käsiteltävissä alkuperäjäsenvaltioihinsa sijoittautuneita palveluntarjoajia koskevissa asioissa, liittyvät direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyihin ennakkoilmoitusvelvollisuuksiin.[110]

[110] Nämä velvollisuudet mainitaan yhdistetyissä asioissa C-662/22 ja C-667/22 esitetyissä toisissa ja viidensissä ennakkoratkaisukysymyksissä, yhdistetyissä asioissa C-664/22 ja C-666/22 esitetyissä kolmansissa ennakkoratkaisukysymyksissä sekä asiassa C-665/22 esitetyissä kolmannessa ja kuudennessa ennakkoratkaisukysymyksessä.

217. Pragmaattisesta näkökulmasta katsottuna näiden kysymysten tarkasteleminen olisi tarpeetonta, mikäli unionin tuomioistuin olisi samaa mieltä kanssani direktiivin 2000/31 tulkinnasta.

218. Kyseiset kansalliset toimenpiteet näyttävät asettavan direktiivissä 2000/31 tarkoitettuun yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia ja rajoittavat tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta. Kyseisen direktiivin näkökulmasta niitä ei siis voida soveltaa palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, joka on toteuttanut kyseiset toimenpiteet.

219. Lisäksi pääasioissa kyseessä olevien kansallisten toimenpiteiden ei voida katsoa perustuvan direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohtaan sillä perusteella, että kyseiset toimenpiteet ovat yleisiä ja abstrakteja.[111] Oli miten oli, tällä havainnolla ei ole merkitystä tämän ratkaisuehdotuksen 217 kohdassa esitetyn toteamuksen kannalta. Jäsenvaltio ei voi kiertää kyseisen direktiivin 3 artiklassa vahvistettua menettelyä ja asettaa yhteensovitettuun alaan liittyviä vaatimuksia yleisluonteisella ja abstraktilla toimenpiteellä.

220. Tarkastelun tyhjentävyyden vuoksi ja siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin ole samaa mieltä direktiivistä 2000/31 tekemästäni tarkastelusta, käsittelen kuitenkin seuraavassa kyseisessä direktiivissä ja direktiivissä 2015/1535 säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia.

2. Ongelman kuvaus

221. Siitä, että jäsenvaltio ei noudata direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia, seuraa, ettei asianomaisiin toimenpiteisiin voida vedota yksityisiä vastaan.[112]

222. Direktiivissä 2000/31 säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti johtaa tosin siihen, ettei kansalliseen toimenpiteeseen voida vedota muihin jäsenvaltioihin kuin alkuperäjäsenvaltioon sijoittautuneita palveluntarjoajia vastaan, kun taas direktiivissä 2015/1535 säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti johtaa siihen, ettei kyseiseen toimenpiteeseen voida vedota palveluntarjoajia vastaan, olivatpa ne sijoittautuneet mihin jäsenvaltioon tahansa. Kaikissa asioissa (paitsi asiassa C-663/22), joissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt ilmoitusvelvollisuutta koskevan kysymyksen, käsitellään kuitenkin muihin jäsenvaltioihin kuin Italiaan sijoittautuneita palveluntarjoajia.

223. Mikään ei viittaa siihen, että pääasioissa kyseessä olevista velvoitteista olisi esitetty direktiivissä 2000/31 säädettyä ilmoitusta tai direktiivissä 2015/1535 säädettyä ilmoitusta.

224. Italian hallitus väittää kuitenkin ensiksikin, että kyseiset kansalliset toimenpiteet eivät ole teknisiä määräyksiä, joista on ilmoitettava direktiivin 2015/1535 nojalla. Totean lisäksi, että nyt käsiteltävien asioiden yhteydessä tämä väite herättää uuden kysymyksen, joka liittyy direktiiveissä 2000/31 ja 2015/1535 säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien ulottuvuuksien rajoihin.

225. Toiseksi Italian hallitus väittää, ettei ilmoitusvelvollisuus koske kyseisiä kansallisia toimenpiteitä, koska ne ovat asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä.

111 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 181 ja 182 kohta.

112 Ks. direktiivin 2000/31 osalta tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 100 kohta) ja direktiivin 2015/1535 osalta tuomio 3.12.2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, 57 kohta).

226. Näin ollen on aiheellista tarkastella asianomaisia kahta väitettä, jotka koskevat sekä direktiivissä 2000/31 että direktiivissä 2015/1535 säädetyn ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuutta ja asetuksen 2019/1150 mahdollista vaikutusta kyseisen velvollisuuden olemassaoloon.

3. Direktiivin 2000/31 mukainen ilmoitusvelvollisuus

227. Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan asianomaisen jäsenvaltion pitää ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista ilmoittaa komissiolle ja jäsenvaltiolle, jonka alueelle kyseinen palveluntarjoaja on sijoittautunut, aikomuksestaan toteuttaa asianomaisia rajoittavia toimenpiteitä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta tuomioistuimessa tapahtuvaan käsittelyyn, mukaan lukien oikeudenkäyntiä edeltävä menettelyvaihe ja rikostutkintaan liittyvät toimenpiteet.

228. Direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus määräytyy yhtäältä kyseisen direktiivin soveltamisalan sekä sen keskeisen käsitteen eli ”yhteensovitetun alan” perusteella ja toisaalta niiden toimenpiteiden luonteen perusteella, joilla jäsenvaltio voi poiketa tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteesta.

229. Direktiivissä 2000/31 tarkoitettu yhteensovitettu ala nimittäin käsittää yleisluonteiset vaatimukset ja vaatimukset, jotka on erityisesti suunnattu tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajille tai tällaisia palveluja varten (2 artiklan h alakohta). Vastaanottava jäsenvaltio ei voi, jollei kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa säädetyistä poikkeuksista muuta johdu, rajoittaa tällaisten palvelujen vapaata liikkuvuutta yhteensovitettuun alaan liittyvien syiden vuoksi (3 artiklan 2 kohta). Mainitun direktiivin 3 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetty ilmoitusvelvollisuus koskee näin ollen ainoastaan yhteensovitettuun alaan liittyviä toimenpiteitä, jotka rajoittavat tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta.

230. Tämän lisäksi ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus määräytyy niiden toimenpiteiden luonteen perusteella, joilla jäsenvaltio voi poiketa jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteesta. Tästä ratkaisuehdotuksesta ilmenee, ettei tiettyä yleisesti kuvattua tietoyhteiskunnan palvelujen ryhmää koskevia yleisiä ja abstrakteja toimenpiteitä, joita sovelletaan erotuksetta kaikkiin kyseisen ryhmän palvelujen tarjoajiin, voida pitää direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuina ”toimenpiteinä”.[113] Kuten tuomiosta Google Ireland ym. ilmenee,[114] kyseisen direktiivin 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta ei näin ollen sovelleta tällaisiin kansallisiin toimenpiteisiin. Nyt tarkasteltavat kansalliset toimenpiteet ovat luonteeltaan tällaisia yleisiä ja abstrakteja toimenpiteitä, ja niitä näytetään sovellettavan erotuksetta kaikkiin tiettyjen ryhmien palvelujen tarjoajiin.

231. Näin ollen yhtäältä Italian tasavallalla ei ollut velvollisuutta ilmoittaa direktiivin 2000/31 3 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla kyseisistä yleisistä ja abstrakteista kansallisista toimenpiteistä. Toisaalta, ja mikä tärkeämpää, kyseisiä toimenpiteitä ei mitenkään voida soveltaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin

113 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 181 ja 182 kohta.

114 Tuomio 9.11.2023 (C-376/22, EU:C:2023:835, 37 kohta).

siihen, joka on nämä toimenpiteet toteuttanut.[115] Vaikka oletettaisiin, että mainitut kansalliset toimenpiteet olisivat asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä, tämä seikka ei olisi omiaan vaikuttamaan siihen asiaintilaan, ettei niitä voida soveltaa.[116]

232. Tarkasteluni voisi päättyä tähän. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin viitannut esittämissään ennakkoratkaisukysymyksissä myös direktiiviin 2015/1535, tarkastelen vielä kysymystä siitä, olisiko kyseisistä kansallisista toimenpiteistä pitänyt ilmoittaa kyseisen direktiivin nojalla. Täsmennän, ettei vastaus tähän kysymykseen vaikuta siihen päätelmään, ettei näihin kansallisiin toimenpiteisiin voida vedota niihin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin nähden, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin kuin siihen, joka on kyseiset toimenpiteet toteuttanut.

4. Direktiivin 2015/1535 mukainen ilmoitusvelvollisuus

233. Ilmoitusvelvollisuus vahvistetaan direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään olennaisilta osin, että jäsenvaltion on toimitettava komissiolle välittömästi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset.

234. Teknisen määräyksen käsite on näin ollen direktiivin 2015/1535 keskiössä, ja se määrittää kyseisessä direktiivissä asetetun ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuuden. Tämä käsite määritellään mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa. Jotta tietoyhteiskunnan palveluun vaikuttavaa kansallista säännöstöä voitaisiin pitää ”teknisenä määräyksenä”, säännöstön on asianomaisen määritelmän mukaan paitsi kuuluttava saman direktiivin 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa määritellyn palveluja koskevan määräyksen käsitteen alaan, sen noudattamisen on myös oltava oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista muun muassa kyseisen palvelun tarjoamiseksi tai sen käyttämiseksi jäsenvaltiossa tai sen merkittävässä osassa.[117]

235. Palveluja koskevalla määräyksellä tarkoitetaan direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan yleisluontoista vaatimusta, joka koskee tietoyhteiskunnan palveluja koskevan toiminnan aloittamista ja palvelutoiminnan harjoittamista, ”erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske [tällaisia] palveluja”.[118]

236. Pääasioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet kohdistuvat tältä osin nimenomaisesti verkossa toimiviin välityspalveluihin ja verkossa toimiviin hakukoneisiin. Tällaiset palvelut ovat mitä suurimmassa määrin tietoyhteiskunnan palveluja.[119]

237. On totta, että kyseisillä kansallisilla toimenpiteillä ainoastaan laajennetaan jo olemassa olevien velvoitteiden soveltamisalaa niin, että kyseiset kaksi palveluntarjoajaryhmää tulevat niiden piiriin. Ei kuitenkaan ole tarpeen selvittää, sovellettiinko näitä velvoitteita tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin ennen kyseisillä toimenpiteillä tehtyjä muutoksia. Palveluja koskevan

115 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 219 kohta.

116 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 214 kohta.

117 Ks. tuomio 3.12.2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, 61 kohta).

118 Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan toisessa alakohdassa annetaan tältä osin kaksi lisäselvennystä. Näin ollen yhtäältä määräyksen katsotaan koskevan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluja silloin, jos sen perusteluissa ja sen säädösosassa todetaan, että sen erityistavoitteena on joko kokonaisuudessaan tai tiettyjen erikseen täsmennettyjen säännösten osalta nimenomaisesti ja kohdennetusti säännellä näitä palveluja. Toisaalta määräyksen ei katsota koskevan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluja, jos se koskee niitä vain epäsuorasti tai satunnaisesti.

119 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 134 kohta.

määräyksen käsitteen määrittelyssä ei edellytetä, että kansallisen toimenpiteen olisi kohdistuttava yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluihin. Riittää, että kyseinen toimenpide kohdistuu nimenomaisesti ja kohdennetusti tällaiseen palveluun edes tiettyjen erikseen täsmennettyjen säännösten osalta.[120] Näin on nyt käsiteltävässä asiassa, kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 236 kohdassa.

238. Kyseisissä kansallisissa toimenpiteissä on näin ollen kyse direktiivissä 2015/1535 tarkoitetuista ”palveluja koskevista säännöistä”. Lisäksi on selvää, että ne ovat pakollisia ja että niitä on siksi pidettävä ”teknisinä määräyksinä”. Näin ollen kyseisen direktiivin mukaan niistä olisi pitänyt ilmoittaa. Muussa tapauksessa yksityishenkilö voi esittää, ettei asianomaisiin määräyksiin voida vedota häntä vastaan.

239. Vielä on selvitettävä, voitaisiinko kyseisiin kansallisiin toimenpiteisiin kuitenkin vedota yksityishenkilöä vastaan siinä tapauksessa, että ne olisivat asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanotoimenpiteitä.

240. Direktiivin 2015/1535 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa kyllä säädetään, ettei ilmoitusvelvollisuutta sovelleta ”jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai vapaaehtoisiin sopimuksiin, joilla jäsenvaltiot – – noudattavat sitovia unionin säädöksiä, joiden seurauksena hyväksytään – – palveluja koskevat määräykset”.

241. Direktiivin 2015/1535 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin kuuluvat kansalliset säännökset, jotka voidaan katsoa annetuiksi unionin oikeuden sitovan säädöksen noudattamiseksi.[121] Kuitenkaan silloin, kun unionin oikeuden toimessa jäsenvaltioille jätetään huomattavaa liikkumavaraa, kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ei voida pitää tällaisen sitovan toimen noudattamiseksi annettuina kansallisina säännöksinä.[122]

242. Asetuksen 2019/1150 ainoa säännös, joka sisältää tarkempia mainintoja jäsenvaltioilla olevasta liikkumavarasta, on sen 15 artikla. Kyseisen artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion on varmistettava kyseisen asetuksen täytäntöönpanon riittävä ja tehokas valvonta sekä vahvistettava säännöt kyseisen asetuksen rikkomiseen sovellettavista (tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista) toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Sitä vastoin missään mainitun asetuksen säännöksessä ei anneta mitään viitteitä siitä, millainen liikkumavara jäsenvaltioilla on silloin, kun ne keräävät merkityksellisiä tietoja saman asetuksen täytäntöönpanoa varten.

243. Näin ollen on katsottava, etteivät kyseiset kansalliset toimenpiteet kuulu direktiivin 2015/1535 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin. Näin ollen kyseisen direktiivin mukaan niistä olisi pitänyt ilmoittaa. Muussa tapauksessa yksityishenkilö voi esittää, ettei asianomaisiin määräyksiin voida vedota häntä vastaan.

120 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin 20.12.2017 antamassaan tuomiossa Falbert ym. (C-255/16, EU:C:2017:983, 35 ja 36 kohta), jossa sovellettiin vielä direktiiviä 2015/1535 edeltänyttä direktiiviä eli direktiiviä 98/34, että kansallista määräystä, jonka tavoitteena on laajentaa olemassa oleva määräys koskemaan tietoyhteiskunnan palveluja, on pidettävä kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna ”palveluja koskevana määräyksenä”.

121 Ks. vastaavasti direktiivin 98/34 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä luetelmakohdasta, jossa säädettiin samanlaisesta poikkeuksesta, tuomio 8.9.2005, komissio v. Portugali (C-500/03, EU:C:2005:515, 33 kohta).

122 Ks. vastaavasti tuomio 26.9.2000, Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496, 29 kohta).

VI Ratkaisuehdotus

244. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale amministrativo regionale per il Lazion esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Asia C-663/22:

   Oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten 20.6.2019 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/1150 ja erityisesti sen 15 ja 16 artiklaa

   on tulkittava siten, että

   niillä ei voida perustella sellaisen kansallisen lainsäädännön antamista, jossa verkossa toimivien välityspalvelujen ja verkossa toimivien hakukoneiden tarjoajille asetetaan velvollisuus esittää säännöllisin väliajoin ilmoitus, joka sisältää tietoja niiden taloudellisesta tilanteesta, ja jossa säädetään seuraamusten määräämisestä silloin, jos kyseistä velvoitetta ei noudateta.

   Siltä osin kuin tällainen lainsäädäntö ei kuulu kyseisen asetuksen soveltamisalaan, kyseinen asetus ei ole esteenä tällaiselle lainsäädännölle.

2) Yhdistetyt asiat C-662/22 ja C-667/22 sekä yhdistetyt asiat C-664/22 ja C-666/22 ja asia C-665/22:

   Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (”direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”) 3 artiklan 2 ja 4 kohtaa

   on tulkittava siten, että

   ne ovat esteenä yleisille ja abstrakteille kansallisille toimenpiteille, joilla jäsenvaltio asettaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle a) velvoitteen rekisteröityä rekisteriin, b) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan organisaatiosta, c) velvoitteen toimittaa relevantteja tietoja tarjoajan taloudellisesta tilanteesta ja d) velvoitteen maksaa maksuja ja joilla jäsenvaltio määrää kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevista seuraamuksista.

   Se, että kyseiset kansalliset toimenpiteet on toteutettu nimenomaisesti asetuksen 2019/1150 täytäntöönpanon varmistamiseksi, ei voi vaikuttaa siihen, ettei niitä voida soveltaa tällaiseen palveluntarjoajaan.