



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.4.2025
C(2025) 2452 final

Ihre Exzellenz
Herr Antonio Tajani
Ministerium für auswärtige
Angelegenheiten und internationale
Zusammenarbeit
Piazzale della Farnesina, 1 00135 Rom
Italien

Betr.: Notifizierung 2025/22/IT

**Jährlicher Gesetzesentwurf zu kleinen und mittleren Unternehmen –
Kapitel IV (Artikel 12 bis 17) „Bekämpfung falscher Bewertungen“**

**Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2
der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

**Abgabe von Bemerkungen gemäß Artikel 5 Absatz 2 der
Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015**

Sehr geehrter Herr Tajani,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾ notifizierten die italienischen Behörden der Kommission am 17. Januar 2025 den Entwurf eines „*jährlichen Gesetzesentwurf zu kleinen und mittleren Unternehmen – Kapitel IV (Artikel 12 bis 17) „Bekämpfung falscher Bewertungen“*“ (im Folgenden „der notifizierte Entwurf“).

Gemäß der Notifizierungsmitteilung enthält Kapitel IV des notifizierten Entwurfs Bestimmungen zur Bekämpfung falscher Bewertungen und zum Schutz der Verbraucher vor den sich daraus ergebenden Risiken und Einflüssen. Der notifizierte Entwurf regelt Online-Bewertungen von Produkten, Leistungen und Dienstleistungen, die von in Italien ansässigen Catering-Unternehmen und touristischen Einrichtungen angeboten werden, einschließlich solcher von Unterkünften und Thermaleinrichtungen, sowie von allen Formen von Touristenattraktionen, die auf italienischem Hoheitsgebiet angeboten werden.

Wie nachstehend näher beschrieben, werden in dem notifizierten Entwurf Anforderungen an Bewertungen, die Rechte der bewerteten Einheiten sowie Verbote festgelegt. Darüber

¹) Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

hinaus überträgt der notifizierte Entwurf der italienischen Wettbewerbsbehörde (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, im Folgenden „AGCM“) die Ausübung von Ermittlungs- und Sanktionsbefugnissen und der italienischen Regulierungsbehörde für Kommunikation (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, im Folgenden „AGCOM“), die auch der gemäß Artikel 49 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/2065 benannte Koordinator für digitale Dienste ist, die Regulierung von Verhaltenskodizes, die von Vermittlern und Akteuren, die an der Verbreitung von Online-Bewertungen beteiligt sind, angenommen werden. Gemäß dem notifizierten Entwurf ist die AGCOM des weiteren mit der Herausgabe nicht verbindlicher Leitlinien zur Förderung dieser Verhaltenskodizes betraut und wird die Annahme von Leitlinien durch die AGCM überwachen, die Orientierungshilfen für die Einhaltung des notifizierten Entwurfs bieten.

In Bezug auf den notifizierten Entwurf richtete die Kommission am 31. Januar 2025 und am 11. Februar 2025 an die italienischen Behörden Ersuchen um zusätzliche Informationen, um Klarstellungen zu den Maßnahmen des notifizierten Entwurfs zu erhalten. Die Antworten der italienischen Behörden in ihrem Antwortschreiben auf das Ersuchen um zusätzliche Informationen vom 18. Februar 2025 werden in der folgenden Bewertung berücksichtigt, soweit sie den Zweck des Entwurfs klargestellt haben.

Die Prüfung der einschlägigen mitgeteilten Bestimmungen hat die Kommission dazu veranlasst, folgende ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen abzugeben.

1. Einleitung

Laut der Mitteilung und der Folgenabschätzung, die der Notifizierung beigelegt ist, zielt der notifizierte Entwurf darauf ab, die Verbraucher vor den Risiken und Einflüssen falscher Online-Bewertungen zu schützen, dies wurde auch von den italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen um zusätzliche Informationen bestätigt.

Die Kommission teilt dieses Ziel, das den Zielen des Rechtsrahmens der Union für die Bereitstellung von Online-Diensten, insbesondere der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste) ⁽²⁾ und der Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr) ⁽³⁾, und den Verbraucherschutzvorschriften der Union, insbesondere der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt ⁽⁴⁾ (im Folgenden „UGP-Richtlinie“), entspricht, die gilt, soweit der notifizierte Entwurf die Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern in Bezug auf Bewertungen regelt. In dieser Hinsicht betont die Kommission, dass das Gesetz über digitale Dienste eine wirksame unionsweite Regulierungslösung für einige der mit dem notifizierten Entwurf verfolgten Ziele darstellt. Das Gesetz über digitale Dienste legt ein gemeinsames Paket von

²⁾ Verordnung (EU) 2022/2065 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste) (ABl. L 277 vom 27.10.2022, S. 1).

³⁾ Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) (ABl. L 178 vom 17.7.2000, S. 1).

⁴⁾ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates („Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“).

Unionsvorschriften vor, das Anbietern von Vermittlungsdiensten ein breites Spektrum von Verpflichtungen auferlegt, um die Verbreitung rechtswidriger Inhalte im Internet zu bekämpfen, und gleichzeitig darauf abzielt, das Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und zu verbessern. Wie in Artikel 1 des Gesetzes über digitale Dienste dargelegt, ist der Verbraucherschutz darüber hinaus einer der Leitprinzipien des Gesetzes über digitale Dienste⁵⁾. Ferner enthält die UGP-Richtlinie sowohl allgemeine Vorschriften zur Bekämpfung irreführender Geschäftspraktiken als auch mehrere spezifische Anforderungen an Verbraucherbewertungen, die auf den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern anwendbar sind.

Die Kommission nimmt die Notifizierungsmitteilung und die dazugehörigen Dokumente sowie die Antwort der italienischen Behörden auf die von den Kommissionsdienststellen übermittelten Ersuchen um zusätzliche Informationen zur Kenntnis. Sie teilt zwar das Ziel des notifizierten Entwurfs, Verbraucher vor rechtswidrigen und schädlichen Online-Inhalten wie falschen Bewertungen zu schützen, doch hat die Prüfung der einschlägigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs die Kommission dazu veranlasst, die folgende ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen abzugeben.

2. Ausführliche Stellungnahme

2.1. Bewertung im Lichte des Gesetzes über digitale Dienste

2.1.1. Anwendbarkeit des Gesetzes über digitale Dienste

Einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs und insbesondere Kapitel IV Artikel 12 bis 17 fallen in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste.

A) Verpflichtungen gemäß dem notifizierten Entwurf, die für Anbieter von Vermittlungsdiensten gelten

Was erstens den persönlichen Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs betrifft, so regelt dieser die Veröffentlichung von Online-Bewertungen in Bezug auf Produkte, Leistungen und Dienstleistungen, die auf italienischem Hoheitsgebiet angeboten werden. Der notifizierte Entwurf enthält eine Reihe von Verpflichtungen, die gemäß Artikel 12 des Entwurfs für Online-Vermittlungsdienste im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes über digitale Dienste gelten. Demnach enthält der notifizierte Entwurf Anforderungen an den Inhalt und die Bedingungen für die Bereitstellung von Online-Vermittlungsdiensten. Wie sich aus Artikel 12 des notifizierten Entwurfs ergibt, müssen diese Maßnahmen von den Anbietern von „Vermittlungsdiensten“ im Sinne von Artikel 3 des Gesetzes über digitale Dienste durchgeführt werden. Die Tatsache, dass der notifizierte Entwurf für die Anbieter dieser Dienste gelten würde, wurde von den italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das von den Kommissionsdienststellen übermittelte Ersuchen um zusätzliche Informationen bestätigt.

Was zweitens den sachlichen Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs angeht, führt letzterer bestimmte Verpflichtungen und Bedingungen für die Veröffentlichung von Online-Bewertungen ein. Solche Verpflichtungen würden für die Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gelten. Gemäß Artikel 13 des notifizierten Entwurfs sind Anbieter

⁵⁾ Rechtssache 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, Rn. 4; Rechtssache 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, Rn. 4 und 6 und verbundene Rechtssachen C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, Rn. 87 (zur Gefahr abweichender Definitionen im Unionsrecht und im nationalen Recht).

von Vermittlungsdiensten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Empfänger der Dienste in der Lage sind, den Nutzer, der die Bewertung abgibt, zu identifizieren und zu überprüfen, ob die Bewertung zuverlässig ist und von einem Nutzer stammt, der das Produkt, die Leistung oder die Dienstleistung tatsächlich genutzt oder erworben hat. Des weiteren regelt Artikel 13 des notifizierten Entwurfs die Möglichkeiten der bewerteten Einrichtung, die Bewertung anzufechten oder ihre Entfernung zu verlangen.

Durch die Regulierung der oben genannten Aspekte legt der notifizierte Entwurf zum Schutz der Verbraucher Vorschriften fest, mit denen Anbietern von Vermittlungsdiensten Verpflichtungen in Bezug auf die Inhalte auferlegt werden, die über ihre Dienste vermittelt werden. Die Kommission weist darauf hin, dass der notifizierte Entwurf, soweit er hinsichtlich des Verbraucherschutzes dasselbe Ziel wie das Gesetz über digitale Dienste verfolgt und zu diesem Zweck Anforderungen an die Bereitstellung von Online-Vermittlungsdiensten festlegt, in den sachlichen Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste fällt.

B) Verpflichtungen gemäß dem notifizierten Entwurf, die für die zuständigen nationalen Behörden gelten

In Bezug auf den Anwendungsbereich der in Kapitel IV des notifizierten Entwurfs festgelegten zusätzlichen Verpflichtungen ermächtigt Artikel 15 des letztgenannten Entwurfs den italienischen Koordinator für digitale Dienste, d. h. die AGCOM, die Annahme von Verhaltenskodizes durch Intermediäre und Einrichtungen, die an der Verbreitung von Online-Bewertungen beteiligt sind, zu regeln. Diese Verhaltenskodizes sollen Maßnahmen festlegen, mit denen – auch mit technologisch geeigneten Mitteln – die Verzerrung von Informationen, die den Verbrauchern durch nicht echte Bewertungen zur Verfügung gestellt werden, wirksam verringert und in jedem Fall:

- die Identität des Verbrauchers zum Zwecke der Abgabe der Bewertung nachgewiesen wird;
- sichergestellt wird, dass die veröffentlichten Bewertungen von Verbrauchern stammen, die den Dienst oder das Produkt genutzt haben;
- wenn die Möglichkeit einer Überprüfung vorgesehen ist, die Einhaltung von Artikel 13 des notifizierten Entwurfs sichergestellt wird;
- die Transparenz und Unparteilichkeit bei der Verwaltung von Überprüfungen zu gewährleisten
- sichergestellt wird, dass die Überprüfungen ausreichend detailliert sind, um das kontradiktorische Verfahren und die Erwiderung der interessierten Parteien zu ermöglichen;
- die Richtigkeit und Vollständigkeit der Informationen gewährleistet und gleichzeitig verhindert wird, dass Bewertungen mit nicht deklarierten Werbeinhalten in Verbindung gebracht werden;
- die Entfernung von Bewertungen geregelt wird, um deren ungerechtfertigte Entfernung zu verhindern;
- die Aufdeckung betrügerischer Tätigkeiten ermöglicht oder erleichtert wird;
- die Verwendung von Punktzahlen verhindert wird, die auf unklaren oder unerklärten Kriterien beruhen oder die Verbraucher in jedem Fall irreführen können.

Darüber hinaus ermächtigt Artikel 15 des notifizierten Entwurfs die AGCM, unverbindliche Leitlinien zur Förderung dieser Verhaltenskodizes herauszugeben und Orientierungshilfen für die Umsetzung des notifizierten Entwurfs bereitzustellen. Die AGCM ist ferner gemäß Artikel 15 des notifizierten Entwurfs ermächtigt, Leitlinien zu

erlassen, die Unternehmen Empfehlungen dazu geben, wie sie sicherstellen können, dass Online-Bewertungen echt sind.

Die Kommission stellt fest, dass die oben genannten Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, soweit sie die italienischen Behörden ermächtigen und verpflichten, die Annahme von Verhaltenskodizes zu regeln und Leitlinien für die Einhaltung von Kapitel IV des notifizierten Entwurfs zu erlassen, das in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste fällt, ebenfalls in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste fallen.

2.1.2. Vollständige Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste

Zunächst erinnert die Kommission daran, dass es sich bei dem Gesetz über digitale Dienste um ein horizontales Rechtsinstrument handelt, mit dem die Vorschriften für die Erbringung von Vermittlungsdiensten in der Union vollständig harmonisiert werden ⁽⁶⁾ und Vorschriften enthält, um einige der Probleme anzugehen, die mit Kapitel IV des notifizierten Entwurfs gelöst werden sollen. Insbesondere legt das Gesetz über digitale Dienste ein Paket vollständig harmonisierter Unionsvorschriften vor, die Anbietern von Vermittlungsdiensten eine breite Palette von Verpflichtungen in Bezug auf die Rechenschaftspflicht und die Verantwortlichkeiten dieser Anbieter auferlegen, um die Verbreitung rechtswidriger Inhalte im Internet zu bekämpfen und gleichzeitig das Funktionieren des Binnenmarkts sicherzustellen und zu verbessern. Wie in Artikel 1 des Gesetzes über digitale Dienste dargelegt, ist der Verbraucherschutz darüber hinaus einer der Leitprinzipien des Gesetzes über digitale Dienste. Die Gewährleistung eines sicheren, vertrauenswürdigen und transparenten Online-Umfelds für die Verbraucher gehört auch zu den Hauptzielen des Gesetzes über digitale Dienste, wie unter anderem in den Erwägungsgründen 24, 40 und 72 bis 74 dargelegt, weswegen eine Reihe von Bestimmungen für Anbieter von Online-Plattformen vorgesehen sind.

Als Verordnung sieht das Gesetz über digitale Dienste keine nationalen Durchführungsmaßnahmen vor.⁽⁷⁾ Dies liegt daran, dass Verordnungen gemäß Artikel 288 AEUV in der gesamten Union und damit in allen Mitgliedstaaten unmittelbar gelten. Anders als bei Richtlinien sind nationale Durchführungsmaßnahmen in Bezug auf Verordnungen nicht zulässig, es sei denn, die Verordnung selbst überlässt es den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Rechts-, Verwaltungs- und Finanzmaßnahmen zu erlassen, um die wirksame Anwendung der Bestimmungen der betreffenden Verordnung zu gewährleisten⁸. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten keine nationalen Rechtsvorschriften erlassen, die sich möglicherweise mit den Bestimmungen des Gesetzes über digitale Dienste überschneiden können. Eine solche Überschneidung würde zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts führen, die mit den harmonisierten Vorschriften des Gesetzes über digitale Dienste genau vermieden werden soll, und sowohl für die Anbieter von Vermittlungsdiensten als auch für die Nutzer solcher Dienste zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen.

⁶⁾ Siehe Erwägungsgrund 9 der Verordnung (EU) 2022/2065.

⁷⁾ Rechtssache 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, Rn. 4; Rechtssache 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, Rn. 4 und 6 und verbundene Rechtssachen C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, Rn. 87 (zur Gefahr abweichender Definitionen im Unionsrecht und im nationalen Recht).

⁸⁾ Rechtssache C-606/10, ANAFE, EU:C:2012:348, Rn. 72.

A) Verpflichtungen gemäß dem notifizierten Entwurf, die für Anbieter von Vermittlungsdiensten gelten

Die Kommission nimmt die Erläuterungen der italienischen Behörden in ihrer Antwort auf die Ersuchen der Kommissionsdienststellen um zusätzliche Informationen zur Kenntnis, wonach der notifizierte Entwurf für die Anbieter von Vermittlungsdiensten keine weiteren Verpflichtungen zu den bereits in den Artikeln 6, 14, 16, 17, 20, 34 und 35 des Gesetzes über digitale Dienste festgelegten Verpflichtungen (wie sie für jeden Anbieter von Vermittlungsdiensten gelten) hinzufügen und sich daher nicht mit dem harmonisierten Rahmen gemäß der genannten Verordnung überschneiden würde. Dies bleibt jedoch aus folgenden Gründen unklar.

Erstens geben die italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen um zusätzliche Informationen an, dass von den Anbietern von Online-Plattformen lediglich erwartet werde, dass sie ihre Verpflichtungen gemäß den Bestimmungen des Gesetzes über digitale Dienste in Bezug auf Bewertungen erfüllen, die nicht den Anforderungen des notifizierten Entwurfs entsprechen, indem sie beispielsweise regelwidrige Bewertungen gemäß Artikel 6 des Gesetzes über digitale Dienste entfernen. Die Kommission erinnert daran, dass Artikel 6 des Gesetzes über digitale Dienste zwar den begrenzten Haftungsausschluss für Hostingdienste harmonisiert, aber keine Entfernungspflicht vorsieht. Demnach würde die Verpflichtung nach den Artikeln 13 und 14 des notifizierten Entwurfs zusätzliche Verpflichtungen für Anbieter von Vermittlungsdiensten mit sich bringen, die nicht im Gesetz über digitale Dienste vorgesehen sind.

Zweitens ist auf der Grundlage der Informationen, die die italienischen Behörden den Kommissionsdienststellen zur Verfügung gestellt haben, unklar, wie die Anbieter von Vermittlungsdiensten im Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs die Pflicht zur Identifizierung des Nutzers, der die Bewertung abgibt, und zur Überprüfung der Zuverlässigkeit und Authentizität der Bewertung erfüllen sollen. Auch wenn die italienischen Behörden erklärt haben, dass mit dem notifizierten Entwurf keine Verpflichtung der betreffenden Anbieter zur Ex-ante-Überwachung eingeführt wird, machen sie geltend, dass die Identifizierung des Verfassers der Bewertung eine Voraussetzung ist, um Transparenz und Authentizität der Bewertung zu gewährleisten. Es bleibt unklar, wie die betroffenen Anbieter von Vermittlungsdiensten dies überprüfen sollen, d. h. ob sie sich nur auf die vom Nutzer bereitgestellten Informationen verlassen dürfen oder ob sie verpflichtet sind, zusätzliche allgemeine Nachforschungen durchführen oder die auf ihren Diensten verfügbaren Inhalte überwachen müssen, um zu überprüfen, ob der Nutzer Informationen zu seiner Identität bereitgestellt hat und ob die Bewertungen zuverlässig und authentisch sind. Daher kann die Kommission auf der Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen nicht ausschließen, dass die einschlägigen Bestimmungen des notifizierten Entwurfs Anbietern von Vermittlungsdiensten Verpflichtungen auferlegen würden, die über die im Gesetz über digitale Dienste vorgesehenen Verpflichtungen hinausgehen und die Durchführung allgemeiner Nachforschungen und die Überwachung der auf ihren Diensten verfügbaren Inhalte umfassen würden, und damit gegen Artikel 8 des Gesetzes über digitale Dienste verstoßen.

Darüber hinaus geht aus den von den italienischen Behörden vorgelegten Informationen hervor, dass mit dem notifizierten Entwurf Bedingungen dafür festgelegt werden sollen, wann Bewertungen nach nationalem Recht als rechtswidrige Inhalte eingestuft werden.

Zwar regelt das Gesetz über digitale Dienste nicht, was rechtswidrige und/oder schädliche Inhalte sind, da dies durch andere geltende Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht geregelt wird. Dennoch fordert die Kommission die italienischen Behörden auf, diesen Aspekt in der endgültigen Fassung des notifizierten Entwurfs zu verdeutlichen.

B) Verpflichtungen gemäß dem notifizierten Entwurf, die für die zuständigen nationalen Behörden gelten

Die Kommission stellt fest, dass nach Artikel 45 des Gesetzes über digitale Dienste die Kommission und das Gremium, d. h. die nach Artikel 61 Absatz 1 des Gesetzes über digitale Dienste eingerichtete unabhängige Beratergruppe der Koordinatoren für digitale Dienste, verpflichtet sind, die Ausarbeitung freiwilliger Verhaltenskodizes auf Unionsebene zu fördern und zu erleichtern. Diese Verhaltenskodizes sollen zur ordnungsgemäßen Anwendung des Gesetzes über digitale Dienste beitragen und den besonderen Herausforderungen Rechnung tragen, die mit der Bekämpfung verschiedener Arten rechtswidriger Inhalte und systemischer Risiken in Bezug auf sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen verbunden sind, einschließlich der Risiken für den Verbraucherschutz. Entsprechend dem Grundgedanken der vollständigen Harmonisierung des Gesetzes über digitale Dienste sind diese Verhaltenskodizes auch als unionsweite Instrumente vorgesehen, die die ordnungsgemäße und einheitliche Anwendung des Gesetzes über digitale Dienste in der gesamten Union ermöglichen. Soweit der notifizierte Entwurf die Annahme solcher Verhaltenskodizes für den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste allein durch die italienischen Behörden vorsieht, überschneidet er sich mit dem Grundgedanken des Gesetzes über digitale Dienste, d. h. der vollständigen Harmonisierung.

In Bezug auf die Bereitstellung von Vermittlungsdiensten durch sehr große Online-Plattformen und sehr große Online-Suchmaschinen ist die Kommission darüber hinaus gemäß Artikel 35 Absatz 3 des Gesetzes über digitale Dienste ermächtigt, in Zusammenarbeit mit den Koordinatoren für digitale Dienste Leitlinien darüber herauszugeben, wie die Pflicht zur Umsetzung angemessener, verhältnismäßiger und wirksamer Maßnahmen zur Minderung der gemäß Artikel 34 des Gesetzes über digitale Dienste durch die Anbieter solcher Dienste ermittelten systemischen Risiken, erfüllt werden kann. Daher umfasst diese im Gesetz über digitale Dienste enthaltene Ermächtigung auch Maßnahmen zur Minderung systemischer Risiken, zu denen auch die Verbreitung rechtswidriger Inhalte und negative Auswirkungen auf ein hohes Verbraucherschutzniveau gehören, und überschneidet sich somit mit den Aufgaben der italienischen Behörden gemäß Artikel 15 des notifizierten Entwurfs.

Schließlich würden die nach Artikel 15 des notifizierten Entwurfs angenommenen Verhaltenskodizes und Leitlinien, soweit sie unter das Gesetz über digitale Dienste fallen und für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten gelten würden, die nicht ihre Hauptniederlassung in Italien haben oder ohne eine Niederlassung ihren gesetzlichen Vertreter in Italien bestellt haben, in die im Gesetz über digitale Dienste festgelegten Verpflichtungen und Zuständigkeiten der gemäß Artikel 49 Absatz 3 des Gesetzes über digitale Dienste benannten Koordinatoren für digitale Dienste und in die durch das Gesetz über digitale Dienste festgelegten Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und diesen zuständigen nationalen Behörden eingreifen. Ebenso überschneidet sich Artikel 15 des notifizierten Entwurfs, soweit er insbesondere Anbieter von sehr großen Online-Plattformen und sehr großen Online-Suchmaschinen betrifft und Fragen abdeckt, die vom Gesetz über digitale Dienste geregelt werden, mit den

Ermächtigungen gemäß Artikel 45 und Artikel 35 Absatz 3 des Gesetzes über digitale Dienste. Auf der Grundlage der in den vorstehenden Abschnitten enthaltenen Bemerkungen ist die Kommission der Auffassung, dass sich der notifizierte Entwurf mit dem vollständig harmonisierten Regelwerk des Gesetzes über digitale Dienste überschneidet und diese ergänzt und somit dessen Anwendung beeinträchtigt. Aus diesen Gründen wird der notifizierte Entwurf als unvereinbar mit der vollständigen Harmonisierung angesehen, die mit dem Gesetz über digitale Dienste angestrebt wird.

2.1.3. Überwachungs- und Durchsetzungssystem

Um sicherzustellen, dass das Gesetz über digitale Dienste bei der Verfolgung unserer gemeinsamen Ziele wie dem Schutz von Verbrauchern, der auch mit dem notifizierten Entwurf verfolgt wird, uneingeschränkt wirksam ist, ist es von wesentlicher Bedeutung, die Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste und seines Überwachungs- und Durchsetzungssystems zu wahren.

Gemäß Kapitel IV des Gesetzes über digitale Dienste werden die Überwachung und Durchsetzung dieses Gesetzes von den Mitgliedstaaten und der Kommission in enger Zusammenarbeit durchgeführt. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 49 des Gesetzes über digitale Dienste eine oder mehrere zuständige Behörden benennen, die für die Überwachung und Durchsetzung dieser Verordnung zuständig sind, und von denen eine als Koordinator für digitale Dienste benannt wird. Die benannten zuständigen Behörden erfüllen ihre Aufgaben in voller Übereinstimmung mit dem Überwachungs- und Durchsetzungssystem gemäß dem Gesetz über digitale Dienste und, wie in den Artikeln 56 und 57 des Gesetzes über digitale Dienste festgelegt, durch enge Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe zwischen den benannten nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (und anderen zuständigen Behörden) einerseits und zwischen diesen nationalen Behörden und der Kommission andererseits.

Gemäß dem notifizierten Entwurf wird die ACGM mit der Ausübung der Untersuchungs- und Sanktionsbefugnissen in Bezug auf die im Entwurf festgelegten Verpflichtungen betraut. Soweit eine solche Ermächtigung, wie in dieser ausführlichen Stellungnahme und diesen Bemerkungen erläutert, in die durch das Gesetz über digitale Dienste geregelten Bereiche fallen würde, fordert die Kommission die italienischen Behörden daher auf, sicherzustellen, dass der notifizierte Entwurf die Aufsichts- und Durchsetzungsarchitektur des Gesetzes über digitale Dienste nicht gefährdet.

Aus den oben dargelegten Gründen gibt die Kommission hiermit eine ausführliche Stellungnahme gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 ab.

Die Kommission erinnert die italienischen Behörden daran, dass der Mitgliedstaat, der Urheber des notifizierten Entwurfs der betreffenden technischen Vorschrift ist, gemäß dieser Bestimmung verpflichtet ist, seine Annahme um 4 Monate nach seiner Notifizierung zu verschieben. Diese Frist endet daher am 20. Mai 2025.

Darüber hinaus weist die Kommission die italienischen Behörden darauf hin, dass nach dieser Bestimmung der Mitgliedstaat, an den eine ausführliche Stellungnahme gerichtet ist, verpflichtet ist, die Kommission über die Maßnahmen zu unterrichten, die er in Bezug auf eine solche Stellungnahme zu treffen gedenkt.

Kommen die italienischen Behörden ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie (EU) 2015/1535 nicht nach oder wird der Wortlaut des notifizierten Entwurfs ohne Berücksichtigung der erhobenen Einwände angenommen oder verstößt er anderweitig gegen das Unionsrecht, ist die Kommission bereit, gemäß Artikel 258 AEUV ein Verfahren gegen Italien einzuleiten.

3. Bemerkungen

3.1 Bewertung im Lichte der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr

Die Kommission stellt fest, dass die italienischen Behörden dem Ersuchen um ergänzende Informationen zur Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, insbesondere zu deren Artikel 3, nicht in ausreichendem Maße nachgekommen sind.

Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, die Verpflichtungen für Dienste der Informationsgesellschaft und den räumlichen Geltungsbereich des notifizierten Entwurfs klarzustellen, der mit Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in der Auslegung durch den EuGH im Einklang stehen sollte (⁹). Insbesondere sind in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr die Umstände und Verfahren festgelegt, unter denen ein Bestimmungsmitgliedstaat, d. h. der Mitgliedstaat, in dem Dienste der Informationsgesellschaft von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Anbieter erbracht werden, erforderlichenfalls vom Herkunftslandprinzip abweichen kann, nämlich aus den in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie abschließend aufgeführten Gründen und im Einklang mit den inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen des Artikels 3 Absatz 4 Buchstaben a und b der Richtlinie. Die Kommission weist die italienischen Behörden auf die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs in dieser Hinsicht hin, in der auf die Grenzen der Berufung auf Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr zu diesem Zweck hingewiesen wird. Wie diese Rechtsprechung bestätigt, dürfen sich die Anforderungen an Anbieter mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten nicht auf eine „*allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten*“ [Hervorhebung hinzugefügt]. Im Gegenteil muss jede Anwendung auf grenzüberschreitend tätige Anbieter, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, die betreffenden Diensteanbieter sowie den Niederlassungsmitgliedstaat genau angeben und die in Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Anforderungen erfüllen.

3.2 Bewertung im Lichte der Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern („UGP-Richtlinie“) und der Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“)

Die Kommission stellt fest, dass Artikel 12 des notifizierten Entwurfs auf das Ziel des Verbraucherschutzes verweist (¹⁰).

⁹) Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2023 in der Rechtssache, C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, Rn. 59 und 60.

¹⁰) Dieses Kapitel regelt in Übereinstimmung mit Artikel 117 Absatz 2 Buchstabe e der Verfassung und den Grundsätzen der Europäischen Union im Bereich des Wettbewerbs und mit dem Ziel, die Verbraucher vor dem Einfluss falscher Bewertungen zu schützen, die Veröffentlichung von Online-Bewertungen in Bezug auf Produkte, Vorteile und Dienstleistungen, die von in Italien ansässigen Catering-Unternehmen und touristischen Einrichtungen angeboten werden, einschließlich solcher mit Empfangs- und Thermalcharakter, sowie in Bezug auf jede Form von Touristenattraktion, die auf italienischem Hoheitsgebiet angeboten wird, um den Benutzer zu identifizieren, der die Bewertung einreicht, und zu

In diesem Zusammenhang betont die Kommission, dass die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern („UGP-Richtlinie“) eine vollständige Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten über unlautere Geschäftspraktiken vorsieht, und das Ziel hat, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu schützen.

Die UGP-Richtlinie verbietet irreführende Praktiken und enthält auch spezifische Bestimmungen im Bereich der Verbraucherbewertungen. Die Mitgliedstaaten dürfen keine strengeren Vorschriften als die in der Richtlinie vorgesehenen erlassen, auch nicht um ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen, es sei denn, die Richtlinie selbst erlaubt dies. Insbesondere:

- Anhang I Nummer 23b der UGP-Richtlinie verbietet Händlern die Angabe, dass Bewertungen eines Produkts von Verbrauchern vorgelegt werden, die das Produkt tatsächlich verwendet oder gekauft haben, ohne angemessene Schritte zu unternehmen, um zu überprüfen, ob sie von diesen Verbrauchern stammen;
- Anhang I Nummer 23c der UGP-Richtlinie verbietet es, eine andere juristische oder natürliche Person mit der Abgabe gefälschter Verbraucherbewertungen zu beauftragen oder diese selbst abzugeben, um für Produkte zu werben. Auch die falsche Darstellung von Verbraucherbewertungen, um Produkte zu bewerben, ist verboten;
- Schließlich müssen Händler, die Zugang zu Bewertungen gewähren, die Verbraucher darüber informieren, ob und wie sie sicherstellen, dass die veröffentlichten Bewertungen gemäß Artikel 7 Absatz 6 der UGP-Richtlinie von Verbrauchern stammen.

In dem am 11. Februar 2025 übermittelten Ersuchen um zusätzliche Informationen forderten die Kommissionsdienststellen die italienischen Behörden auf, das Zusammenspiel zwischen dem notifizierten Entwurf und den geltenden Vorschriften zur Umsetzung der UGP-Richtlinie in Bezug auf Bewertungen zu klären. Die Fragen betrafen die Adressaten der in dem Maßnahmenentwurf vorgesehenen Verpflichtungen und die Frage, ob er Gewerbetreibende, wie etwa Bewertungsplattformen, die Bewertungen italienischer Unternehmen des Gast- und Freizeitgewerbes sammeln und zur Verfügung stellen, zusätzliche Verpflichtungen auferlegt.

Die Kommission nimmt die Erläuterungen der italienischen Behörden zur Kenntnis, dass der Gesetzentwurf nicht über die vollständig harmonisierten Bestimmungen der UGP-Richtlinie in Bezug auf Nutzerbewertungen hinausgeht und dass er keine zusätzlichen Verpflichtungen für Gewerbetreibende einführt, wie etwa Bewertungsplattformen, die Bewertungen italienischer Unternehmen des Gast- und Freizeitgewerbes sammeln und zur Verfügung stellen.

Die Kommission nimmt ferner die Erläuterung zur Kenntnis, dass das Verbot der „Förderung und Konditionierung des Inhalts von Bewertungen durch Anreize“ (gemäß Artikel 14 des Gesetzentwurfs) darauf abzielt, Anreize zu verbieten, die den Inhalt von Bewertungen im Voraus festlegen, d.h. die Kommission geht davon aus, dass sie darauf abzielt, die Abgabe falscher Bewertungen zu verhindern, die nach Anhang I Nummer 23c der UGP-Richtlinie verboten ist.

überprüfen, ob die Bewertung zuverlässig ist und von einem Verbraucher stammt, der das Produkt, den Nutzen oder die Dienstleistung tatsächlich genutzt oder gekauft hat

Speziell in Bezug auf die Verpflichtung zur Identifizierung der Bewerter (Artikel 13) nimmt die Kommission die Erläuterung zur Kenntnis, dass der Gesetzesentwurf weder eine Verpflichtung zur vorherigen (Ex-ante-)Überwachung einführt noch die Einführung spezifischer technischer Maßnahmen verlangt, die auf die vorherige Überprüfung der personenbezogenen Daten der Bewerter abzielen oder den Zugang der Nutzer zu den Bewertungen mit der Begründung einschränken, dass der Unternehmer nicht über personenbezogene Informationen zur Identifizierung des jeweiligen Bewerbers verfügt.

Dennoch möchte die Kommission daran erinnern, dass die Vereinbarkeit mit der UGP-Richtlinie – die die Vorschriften für Verbraucherbewertungen vollständig harmonisiert – relevant würde, wenn der Gesetzesentwurf auch Verpflichtungen für die betroffenen Gewerbetreibenden (Bewertungsplattformen) mit sich brächte, beispielsweise indem er diese Gewerbetreibenden zur Ablehnung oder Entfernung von Bewertungen verpflichten würde, weil sie der Bewerber außerhalb der vorgeschriebenen Frist von 15 Tagen vorlegt oder allein weil der Gewerbetreibende nicht über die personenbezogenen Informationen zur Identifizierung des Bewerbers verfügt, die über die Informationen hinausgehen, die der Unternehmer benötigt, um sich zu vergewissern, dass der Bewerber die betreffende Leistung des Gast- und Freizeitgewerbes tatsächlich in Anspruch genommen oder erworben hat.

Die Kommission bat ferner um Klarstellungen bezüglich der Verpflichtung zur Identifizierung der Bewerter im Hinblick auf die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 („DSGVO“) ⁽¹¹⁾. In diesem Zusammenhang reicht die Antwort der italienischen Behörden nicht aus, um festzustellen, ob die geplante gesetzgeberische Maßnahme den Anforderungen der DSGVO entspricht. Insbesondere ist nicht klar, ob die vorgeschlagene Maßnahme zur Erreichung des Ziels notwendig und verhältnismäßig wäre, d. h. für die Überprüfung, ob die Person, die eine Bewertung abgegeben hat, die betreffende Leistung des Gast- und Freizeitgewerbes tatsächlich in Anspruch genommen oder erworben hat.

Schließlich möchte die Kommission die italienischen Behörden darauf aufmerksam machen, dass die Kommission derzeit eine nicht legislative Initiative zu einem „Verhaltenskodex für Online-Bewertungen und Rezensionen von Tourismusunterkünften“ fördert, an deren Ausarbeitung Online-Plattformen, Anbieter von Unterkünften und Vertreter des Verbraucherschutzes als Interessenträger beteiligt sind. Der Kodex zielt darauf ab, Online-Bewertungen für Verbraucher und für Unternehmen im Tourismus- und Beherbergungssektor transparenter und zuverlässiger zu machen. Der Kodex wird auch eine stärkere Zusammenarbeit und Kohäsion im digitalen Raum der Tourismus- und Beherbergungsbranche ermöglichen.

Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, die vorstehenden Bemerkungen in der endgültigen Fassung des notifizierten Entwurfs und seiner Umsetzung zu berücksichtigen.

Die Kommission erinnert die italienischen Behörden außerdem daran, dass sie der Kommission gemäß Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/1535 den endgültigen Wortlaut nach dessen Annahme mitzuteilen haben.

Hochachtungsvoll

¹¹) Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

Für die Kommission

Stéphane Séjourné
Exekutiv-Vizepräsident