



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2023
C(2023) 9083 final

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

Betreff: Notifizierung 2023/554/I

Entwurf einer Gesetzesverordnung zur Festlegung zusätzlicher und Korrekturvorschriften zur Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021 über den konsolidierten Text über audiovisuelle Mediendienste

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 geehrte Damen und Herren,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nach der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾ notifizierten die italienischen Behörden der Kommission am 25. September 2023 den Entwurf „*Entwurf einer Gesetzesverordnung zur Festlegung zusätzlicher und Korrekturvorschriften zur Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021 über den konsolidierten Text über audiovisuelle Mediendienste*“, (im Folgenden „der notifizierte Entwurf“).

Gemäß der Notifizierungsmitteilung, beabsichtigt der notifizierte Entwurf, „die Bestimmungen über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste in der Fassung des Gesetzesdekrets Nr. 208 vom 8. November 2021 (im Folgenden „TUSMA“), um die bestehenden Bestimmungen besser an den europäischen Binnenmarkt für audiovisuelle Mediendienste und an den Prozess der technologischen Entwicklung anzupassen, um

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.

positive Auswirkungen auf den Markt, den Schutz der Nutzer und die Wettbewerbsfähigkeit zu haben und einen wirksameren Schutz der von der Verordnung erfassten Grundwerte zu gewährleisten“. Das TUSMA wurde ursprünglich angenommen, um die Richtlinie (EU) 2018/1808 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU („AVMD-Richtlinie“) umzusetzen ⁽²⁾.

In ihrer Notifizierungsmitteilung verwiesen die italienischen Behörden insbesondere auf Artikel 31 (Zugänglichkeit), Artikel 41 (Allgemeine Bestimmungen) und 42 (Schutzmaßnahmen), Kapitel III (Bestimmungen für Videoplattformdienste) von Titel IV (Verordnung über audiovisuelle Mediendienste) sowie Artikel 52 (Allgemeine Grundsätze für den Schutz der europäischen und unabhängigen audiovisuellen Produktion), 53 (Verpflichtungen für die Programmierung europäischer Werke von Anbietern linearer audiovisueller Mediendienste), 54 (Verpflichtungen für Investitionen in europäische Werke von Anbietern linearer audiovisueller Mediendienste), 55 (Verpflichtungen von Anbietern audiovisueller Mediendienste auf Abruf), 56 (Zulassungsverpflichtungen) und 57 (Anwendungsbestimmungen über italienischsprachige audiovisuelle Werke) des Titels VII (Förderung italienischer und europäischer Anbieter) in der durch den notifizierten Entwurf geänderten Fassung.

Einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs gelten für Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf und Dienste von Video-Sharing-Plattformen innerhalb der italienischen Gerichtsbarkeit. Bei diesen Diensten handelt es sich um Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535, soweit sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen (*„eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft, d. h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“*).

Darüber hinaus zielen einige der Bestimmungen des notifizierten Entwurfs darauf ab, von der Möglichkeit nach Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie Gebrauch zu machen, dass ein Mitgliedstaat von Mediendiensteanbietern, insbesondere Video-on-Demand-Dienste, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, aber Zielgruppen in seinem Hoheitsgebiet (im Folgenden „grenzüberschreitende Dienste“) ansprechen, verlangen kann, in nichtdiskriminierender und verhältnismäßiger Weise zur Produktion europäischer Werke beizutragen. Darüber hinaus zielen einige der Bestimmungen auf die Umsetzung der Bestimmungen für Dienste von Video-Sharing-Plattformen, insbesondere gemäß Artikel 28b der AVMD-Richtlinie. Darüber hinaus enthält der notifizierte Entwurf einige Änderungen in Bezug auf die Bestimmungen über Barrierefreiheit gemäß Artikel 7 der AVMD-Richtlinie.

Im Zusammenhang mit dem notifizierten Entwurf richteten die Kommissionsdienststellen am 18. Oktober 2023 ein Ersuchen um zusätzliche Informationen an die italienischen Behörden, um Erläuterungen zu den Maßnahmen des notifizierten Entwurfs zu erhalten. Die von den italienischen Behörden am 3. November 2023 übermittelten Antworten werden bei der folgenden Bewertung berücksichtigt.

²) Richtlinie (EU) 2018/1808 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 69.

Die Prüfung des notifizierten Entwurfs, der sich auf den der Kommission am 25. September 2023 notifizierten Text beschränkt, hat die Kommission veranlasst, folgende ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen abzugeben.

1. Ausführliche Stellungnahme

1.1. Bewertung von Artikel 1 Absatz 28 des notifizierten Entwurfs im Lichte von Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG und Artikel 28a der Richtlinie 2010/13/EU

Der notifizierte Entwurf fällt in den -Geltungsbereich der Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr). Einige Bestimmungen des notifizierten Entwurfs gelten für Dienste von Video-Sharing-Plattformen innerhalb der italienischen Gerichtsbarkeit. Bei diesen Diensten handelt es sich um Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535, soweit sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen (*„eine Dienstleistung der Informationsgesellschaft, d. h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“*) und damit auch im Sinne der Artikel 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, soweit sie die darin festgelegten Voraussetzungen erfüllen ⁽³⁾.

Artikel 1 Absatz 28 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 41 Absatz 12 des TUSMA verpflichtet italienische Unternehmen, die von derselben Gruppe kontrolliert werden oder Teil derselben Gruppe sind wie eine Video-Sharing-Plattform, die in einem anderen Mitgliedstaat tätig ist oder als in einem anderen Mitgliedstaat tätig gilt, bestimmte Informationen auf Italienisch und für italienische Nutzer zur Verfügung zu stellen. Insbesondere erlegt der notifizierte Entwurf folgende Verpflichtungen auf: a) eine italienische Fassung der Dienstleistungsbedingungen der Video-Sharing-Plattform vorzulegen; b) transparente und benutzerfreundliche Mitteilungsverfahren für italienische Nutzer zugänglich zu machen; c) sicherzustellen, dass italienische Nutzer die Feedback-Informationen von der Video-Sharing-Plattform in Bezug auf die übermittelten Mitteilungen erhalten; d) der Überwachungsbehörde alle Beschwerden italienischer Nutzer zu melden. Diese Verpflichtungen fallen daher in den koordinierten Bereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr gemäß Artikel 2 Buchstabe h Ziffer i der Richtlinie. In ihren Antworten auf das Ersuchen der Kommissionsdienststellen um weitere Informationen erkennen die italienischen Behörden an, dass diese Bestimmung darauf abzielt, für in Italien ansässige Nutzer die Transparenz bestimmter Maßnahmen zur Moderation von Inhalten durch Videoplattformen, die nicht in Italien ansässig sind, aber an die italienische Öffentlichkeit gerichtet sind, zu gewährleisten. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies Dienste umfasst, die von der Kommission gemäß der Verordnung (EU) 2022/2065 („Gesetz über digitale Dienste, GdD“) als sehr große Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen ausgewiesen wurden ⁽⁴⁾.

³⁾ Insbesondere *„jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung“*.

⁴⁾ () 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. Nr. L 277 vom 27.10.2022, S. 1](#)).

In diesem Zusammenhang möchte die Kommission daran erinnern, dass der EuGH kürzlich daran erinnert hat, bis zu welcher Grenze die Mitgliedstaaten von dem in Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr festgelegten Grundsatz des Herkunftslandes abweichen können. Insbesondere hat der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-376/22 Folgendes klargestellt: *„den Mitgliedstaaten zu gestatten, auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31 generell-abstrakte Maßnahmen zu ergreifen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten, liefe aber letztlich darauf hinaus, die betroffenen Diensteanbieter unterschiedlichen Rechtsvorschriften zu unterwerfen und damit die rechtlichen Hemmnisse für den freien Dienstleistungsverkehr, die diese Richtlinie beseitigen soll, wieder einzuführen.“* und folglich *„dass Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31 dahin auszulegen ist, dass generell-abstrakte Maßnahmen, die sich auf eine allgemein umschriebene Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen und unterschiedslos für alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten gelten, nicht unter den Begriff „Maßnahmen ... betreffen[d] einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft“ im Sinne dieser Bestimmung fallen.“*⁽⁵⁾.

Aufgrund der von den italienischen Behörden erhaltenen Informationen und angesichts der jüngsten Rechtsprechung des EuGH kann die Kommission nicht ausschließen, dass die Anwendung von Artikel 1 Absatz 28 des notifizierten Entwurfs eine nach Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG verbotene Einschränkung des freien Verkehrs von Diensten der Informationsgesellschaft darstellen würde.

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass die in Artikel 1 Absatz 28 des notifizierten Entwurfs festgelegten Verpflichtungen für Video-Sharing-Plattformen in Bezug auf die AVMD-Richtlinie ebenfalls problematisch sind. Artikel 28a der AVMD-Richtlinie führt die Anwendung des Herkunftslandprinzips für Video-Sharing-Plattformen unter Bezugnahme auf Artikel 3 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr ein. Die Kommission erinnert daran, dass das in Artikel 28a Absatz 5 der AVMD-Richtlinie bestätigte Verfahren zur Abweichung vom Herkunftslandprinzip für Video-Sharing-Plattformen in Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG festgelegt ist und die in dem genannten Artikel vorgesehenen verfahrenstechnischen und materiellen Kriterien erfüllen muss.

1.2. Bewertung im Lichte der Verordnung (EU) 2022/2065 und der Richtlinie 2010/13/EU

Im Zusammenhang mit dem notifizierten Entwurf möchte die Kommission betonen, dass die Verordnung (EU) 2022/2065 zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts für Vermittlungsdienste beitragen soll, indem vollständig harmonisierte Vorschriften für eine sichere, vorhersehbare und zuverlässige Online-Umgebung festgelegt werden.

Dies geschieht durch die Bereitstellung gemeinsamer EU-Vorschriften, die Hostingdiensteanbietern und Online-Plattformen, neben anderen Vermittlungsdiensten, eine breite Palette von Verpflichtungen auferlegen und gleichzeitig den europäischen Binnenmarkt stärken.

⁵ ()Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2023, *Google Ireland Limited u. a./Kommunikationsbehörde Austria (Komm Austria)*, C-376/22, EU:C:2023:835, Absätze 56 und 60.

Die Richtlinie 2010/13/EU koordiniert EU-weite Rechtsvorschriften zu audiovisuellen Medien, einschließlich Fernseh- und Video-on-Demand-Diensten. Darüber hinaus werden Schutzmaßnahmen in Bezug auf audiovisuelle Inhalte festgelegt, die auf Video-Sharing-Plattformen geteilt werden.

Die Anbieter von Video-Sharing-Plattformen im Geltungsbereich des notifizierten Entwurfs sind in Artikel 1 des TUSMA definiert, der mit der Definition in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe aa der AVMD-Richtlinie übereinstimmt. Das GdD gilt für alle Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten, zu denen Online-Plattformen im Sinne von Artikel 3 Buchstabe i dieses Gesetzes gehören. Da Online-Plattformen die Kriterien von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe aa der AVMD-Richtlinie erfüllen würden, würden diese auch als Video-Sharing-Plattformen gelten. Daher würden in einer solchen Situation sowohl die AVMD-Richtlinie als auch das GdD Anwendung finden.

Was den sachlichen Geltungsbereich des notifizierten Entwurfs betrifft, so bestätigen die Behörden in der Notifizierungsmitteilung, dass eines der Ziele des notifizierten Entwurfs darin besteht, positive Auswirkungen auf den Markt, den Schutz der Nutzer und die Wettbewerbsfähigkeit zu haben und einen wirksameren Schutz der Grundwerte zu gewährleisten. Dies sind alles wesentliche Ziele, die auch das GdD, wie in Artikel 1 klar dargelegt, und wie in den Erwägungsgründen 3 und 9 seiner Präambel erläutert, verfolgt. Die Tatsache, dass der notifizierte Entwurf teilweise die gleichen Regulierungsbereiche abdeckt wie das GdD, zeigt, dass, wie unten beschrieben, einige seiner Bestimmungen ausdrücklich auf das GdD verweisen.

Das GdD wird bis zum 17. Februar 2024 in vollem Umfang anwendbar sein. Für Anbieter von Diensten, die von der Kommission als sehr große Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen gemäß Artikel 33 Absatz 4 des GdD benannt wurden, trat das GdD vier Monate nach ihrer Benennung in Kraft. Zum Zeitpunkt dieser ausführlichen Stellungnahme hat die Kommission 17 sehr große Online-Plattformen und 2 sehr große Online-Suchmaschinen (Entscheidungen vom 25. April 2023) benannt. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Video-Sharing-Plattformen im Sinne der Definition im TUSMA und im Rahmen des notifizierten Entwurfs auch als sehr große Online-Plattformen gemäß dem GdD eingestuft werden können.

Die Kommission erinnert daran, dass die Gewährleistung einer sicheren und transparenten Online-Umgebung eines der wichtigsten politischen Ziele des GdD ist. In diesem Zusammenhang hat das GdD die Sorgfaltspflichten und Verantwortlichkeiten von Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten, einschließlich Video-Sharing-Plattformen im Rahmen des GdD, in mehrfacher Hinsicht vollständig harmonisiert. Gemäß Artikel 2 Absatz 4 des GdD (und Erwägungsgrund 10 seiner Präambel) lässt das GdD die Vorschriften der AVMD-Richtlinie, die andere Aspekte der Erbringung von Vermittlungsdiensten im Binnenmarkt regeln oder das GdD präzisieren und ergänzen, unberührt.

Insbesondere sieht Artikel 14 des GdD bereits die Verpflichtung vor, in den Geschäftsbedingungen eine klare, einfache, verständliche, benutzerfreundliche und eindeutige Sprache zu verwenden; Mit Artikel 16 wird eine vollständig harmonisierte Verpflichtung für Hostingdienste, einschließlich Video-Sharing-Plattformen, eingeführt, ein Verfahren einzurichten und zu betreiben, das es den Nutzern der Dienste ermöglicht, Meldungen über illegale Inhalte zu übermitteln und diese zu verarbeiten; Artikel 17

verpflichtet dazu, jedem betroffenen Nutzer eine klare und spezifische Begründung bezüglich der Beschränkungen des Dienstes zu übermitteln. Das GdD enthält auch eine Verpflichtung für Anbieter von Online-Plattformen, die zuständigen Strafverfolgungs- oder Justizbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich über jeden Verdacht einer Straftat, die das Leben oder die Sicherheit einer Person oder von Personen gefährdet und die begangen wird oder begangen werden könnte, zu unterrichten (Artikel 18). Darüber hinaus erlegt das GdD den Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten konkrete Verpflichtungen auf, regelmäßig und öffentlich über ihre Maßnahmen zur Moderation von Inhalten Bericht zu erstatten (Artikel 15, 24 und 42). Die Verpflichtungen von Online-Vermittlungsdiensten zur Bereitstellung transparenter Informationen für ihre Nutzer in der gesamten EU gemäß dem GdD gelten in vollem Umfang für Nutzer mit Wohnsitz in Italien. Schließlich ermächtigt das GdD die Kommission zur ausschließlichen Durchsetzung derjenigen Verpflichtungen, die ausschließlich für die Anbieter benannter sehr großer Online-Plattformen und sehr großer Online-Suchmaschinen gelten. Am 25. April 2023 benannte die Kommission 17 sehr große Online-Plattformen, von denen mehrere die Kriterien erfüllen, die für Video-Sharing-Plattformen im Rahmen der AVMD-Richtlinie (und des notifizierten Entwurfs) gelten.

Folglich ist die Kommission der Ansicht, dass die in Artikel 1 Absatz 28 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 41 Absatz 12 des TUSMA festgelegten Verpflichtungen für Video-Sharing-Plattformen in die Bereiche fallen, die von dem GdD vollständig harmonisiert wurden. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass das GdD als Verordnung in der Regel keine nationalen Durchführungsmaßnahmen vorschreibt und dass es den Mitgliedstaaten verwehrt ist, nationale Rechtsvorschriften in den durch das GdD vollständig harmonisierten Bereichen beizubehalten oder zu erlassen.

Artikel 1 Absatz 4 des notifizierten Entwurfs erweitert den Geltungsbereich von Artikel 4 Absatz 1 des TUSMA auf Video-Sharing-Plattformen. Der geänderte Artikel 4 Absatz 1 des TUSMA würde vorschreiben, dass das System audiovisueller Mediendienste, Rundfunkdienste und Plattformdienste für die gemeinsame Nutzung audiovisueller Inhalte oder sogar rein audiovisueller Inhalte einer Reihe allgemeiner Grundsätze entsprechen muss, um den Nutzern unter anderem Folgendes zu garantieren: i) Bekämpfung von Hassrede; ii) Bekämpfung von Desinformationsstrategien; iii) Schutz von Urheberrechten und geistigen Eigentumsrechten; iv) Förderung und Schutz des Wohlbefindens, der Gesundheit und der harmonischen körperlichen, geistigen und moralischen Entwicklung des Kindes.

Was mögliche weitere Verpflichtungen für Video-Sharing-Plattformen auf der Grundlage dieser allgemeinen Grundsätze anbelangt, so weist die Kommission darauf hin, dass sie uneingeschränkt das Ziel unterstützt, eine sicherere und vertrauenswürdiger Online-Umgebung für Nutzer, insbesondere Minderjährige, zu gewährleisten. Die Kommission erinnert ferner daran, dass das GdD i) eine Bestimmung zum Schutz Minderjähriger auf Online-Plattformen enthält (Artikel 28); und ii) zusätzliche Verpflichtungen für die Anbieter von als sehr große Online-Plattformen oder sehr große Online-Suchmaschinen bezeichneten Diensten enthält, um systemische Risiken für den bürgerlichen Diskurs und die Wahlprozesse und die öffentliche Sicherheit zu identifizieren und zu mindern; sowie Bestimmungen zum Schutz von Minderjährigen und der Rechte des Kindes enthält (Artikel 34 und 35).

Die Kommission nimmt die Erläuterungen der italienischen Behörden zur Kenntnis, wonach eine Abschlussbestimmung in Artikel 1 Absatz 39 des notifizierten Entwurfs klarstellen würde, dass der notifizierte Entwurf das GdD nicht berührt. Die italienischen Behörden weisen ferner darauf hin, dass die Agcom, die für die Umsetzung der Schutzmaßnahmen für den Änderungsentwurf der Gesetzesverordnung Nr. 208/2021 zuständige Behörde, dem in Artikel 49 des GdD genannten Koordinator entspricht. Die italienischen Behörden leiten daraus ab, dass einerseits kein Widerspruch zwischen den fraglichen Rechtsvorschriften besteht und andererseits die Kohärenz mit dem einschlägigen Rechtsrahmen, einschließlich der supranationalen Rechtsvorschriften, unter uneingeschränkter Einhaltung des Grundsatzes der vollständigen Harmonisierung gewährleistet wird.

Die Kommission erkennt die Unterstützung Italiens und der Agcom bei der Verwirklichung der Ziele des GdD an. Die Kommission erinnert jedoch daran, dass die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Unionsrechts nationalen Rechtsvorschriften in Bereichen, die durch eine EU-Verordnung vollständig harmonisiert sind, entgegenstehen. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen unmittelbar anwendbaren Maßnahmen einerseits und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten andererseits so, dass diese Maßnahmen durch ihr Inkrafttreten jede widersprüchliche Bestimmung des geltenden nationalen Rechts automatisch unanwendbar machen. Diese Grundsätze werden auch nicht dadurch berührt, dass die Agcom für die Durchsetzung des notifizierten Entwurfs zuständig ist und gleichzeitig zum Koordinator für digitale Dienste ernannt wurde. Darüber hinaus ist die Tatsache, dass die Agcom für die Durchsetzung des notifizierten Entwurfs und des GdD gemäß den Befugnissen, die den Koordinatoren für digitale Dienste für Anbieter in ihrem Zuständigkeitsbereich übertragen werden, zuständig ist, für sich genommen nicht ausreichend, um die vollständige Vereinbarkeit des notifizierten Entwurfs mit dem GdD zu gewährleisten.

Gemäß Kapitel IV des GdD beruht die Überwachung und Durchsetzung des GdD auf einer engen Zusammenarbeit zum einen zwischen den benannten nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (und anderen zuständigen Behörden) nach dem Herkunftslandprinzip und zum anderen zwischen diesen nationalen Behörden und der Kommission (Artikel 55 und 56 des GdD). Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass das endgültige Gesetz an die Überwachungs- und Durchsetzungsarchitektur des GdD angeglichen wird.

Aufgrund der vollständigen Harmonisierungswirkung des GdD in Bezug auf die Sorgfaltspflichten von Online-Plattformen und zur Wahrung der Integrität des Binnenmarkts für digitale Dienste ist es den Mitgliedstaaten daher untersagt, nationale Maßnahmen zu erlassen, die sich überschneiden oder dem vollständig harmonisierten Rahmen der digitalen Sicherheit widersprechen würden. In Bezug auf die Rechtmäßigkeit oder Schädlichkeit bestimmter Inhalte, die über Online-Plattformen an Nutzer verbreitet werden, können die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen, in denen festgelegt wird, welche Art von Inhalten illegal oder schädlich ist, auch bei der Umsetzung von Artikel 28b der AVMD-Richtlinie, sofern diese Bestimmungen mit dem Unionsrecht vereinbar sind.

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 ist, gemäß diesem Artikel verpflichtet ist, dessen Verabschiedung um vier Monate ab seiner Notifizierung zu verschieben.

Diese Frist endet daher am 26. Januar 2024.

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.

Wenn die italienischen Behörden den in der Richtlinie (EU) 2015/1535 festgelegten Verpflichtungen nicht nachkommen oder der Text des betreffenden notifizierten Entwurfs ohne Berücksichtigung der erhobenen Einwände angenommen wird oder anderweitig gegen EU-Recht verstößt, behält sich die Kommission das Recht vor, ein Verfahren gemäß Artikel 258 des AEUV gegen Italien einzuleiten.

2. Bemerkungen

2.1. Bewertung im Lichte der Verordnung (EU) 2022/2065

Betreffend das Zusammenspiel und die Kompatibilität mit dem GdD

Die Kommission stellt fest, dass der notifizierte Entwurf mehrere Verweise auf das GdD enthält. Insbesondere heißt es in Artikel 1 Absätze 28 und 29 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 41 bzw. Artikel 42 des TUSMA: „Anbieter einer Video-Sharing-Plattform mit Sitz in Italien unterliegen [...] Artikel 6 und 8 der EU-Verordnung über digitale Dienste 2022/2065“ bzw. „Unbeschadet der Artikel 6 und 8 der EU-Verordnung 2022/2065“.

Die Kommission nimmt die Berichtigung zur Kenntnis, auf die die italienischen Behörden in ihren Antworten auf das Ersuchen um ergänzende Informationen hingewiesen haben. Wie oben beschrieben, handelt es sich bei dem GdD um eine vollständig harmonisierte EU-Verordnung und hat als solche allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Artikel 288 des AEUV). Verweise auf das GdD in nationalen Vorschriften können den Geltungsbereich der Verordnung nicht beeinträchtigen und können im Gegenteil zu Rechtsunsicherheit führen. Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass das endgültige Gesetz mit dem Grundsatz der unmittelbaren Anwendbarkeit des GdD als EU-Verordnung in allen Mitgliedstaaten in Einklang steht⁽⁶⁾. Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahmen zur Umsetzung der Artikel 12 bis 15 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr in italienisches Recht (die aufgehoben und durch die Artikel 4 bis 8 des GdD ersetzt wurden) sowie jegliche Bezugnahmen auf diese Umsetzungsmaßnahmen in nationales Recht ebenfalls förmlich aufgehoben werden sollten.

⁶ () Vgl. *Fall* 40/69, *Bollmann*, EU:C:1970:12, Absatz 4; Rechtssache 74/69, *Krohn*, EU:C:1970:58, Absätze 4 und 6; und verbundene Rechtssachen C-539/10 P und C-550/10 P, *Stichting Al-Aqsa* EU:C:2012:711, Absatz 87.

In ihren Antworten auf das Ersuchen um weitere Informationen verweisen die italienischen Behörden auf den spezifischen Verordnungsentwurf (Beschluss Nr. 76/23/CONS) zur Umsetzung von Artikel 41 Absatz 7 der Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021 über Programme, nutzergenerierte Videos oder kommerzielle audiovisuelle Kommunikationen, die an die italienische Öffentlichkeit gerichtet sind und von einer Video-Sharing-Plattform, deren Anbieter in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, übermittelt werden, welcher der Kommission ebenfalls gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 (Referenz 2023/208/IT) mitgeteilt wurde.

In dieser Beziehung erinnert die Kommission auch daran, dass die italienischen Behörden in der Notifizierungsmitteilung zu diesem Verordnungsentwurf erklärt haben, dass die notifizierte Verordnung darauf abzielte, die Anwendung von Artikel 41 Absatz 7 des TUSMA (zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/1808) zu gewährleisten, und dass sie mit den Bestimmungen von Artikel 5 Absatz 2, 3 und 4 der Gesetzesverordnung Nr. 70 von 2003 (mit der die Richtlinie 2000/31/EG umgesetzt wird, und unbeschadet der Artikel 14 bis 17) im Einklang stehe. Nach Auffassung der Kommission zielt der notifizierte Entwurf auf der Grundlage der von den italienischen Behörden erhaltenen Informationen darauf ab, die Bedingungen und Verfahren für die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 4 und Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie 2000/31/EG für Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die nicht im Hoheitsgebiet Italiens ansässig sind, festzulegen.

Die Kommission erinnert daher an ihre im Zusammenhang mit diesem notifizierten Verordnungsentwurf abgegebenen Bemerkungen, die nach wie vor zutreffend sind, aber für die Prüfung des notifizierten Entwurfs nicht in vollem Umfang relevant sind.

Schließlich möchte die Kommission darauf hinweisen, dass Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten gemäß Artikel 8 des GdD keine allgemeine Verpflichtung auferlegt wird, die von ihnen vermittelten Informationen zu überwachen oder aktiv nach Tatsachen oder Umständen zu forschen, die auf eine rechtswidrige Tätigkeit hindeuten. In Anbetracht dessen ist es der Kommission nicht klar, wie Video-Sharing-Plattformen ihre Systeme anpassen sollen, um bestimmte Leistungen „für die Nutzer zu garantieren“, wie unter anderem i) die Bekämpfung von Hassrede; ii) Bekämpfung von Desinformationsstrategien; iii) Schutz von Urheberrechten und geistigen Eigentumsrechten; iv) Förderung und Schutz des Wohlbefindens, der Gesundheit und der harmonischen körperlichen, geistigen und moralischen Entwicklung des Kindes gemäß Artikel 1 Absatz 4 Buchstabe a des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 4 des TUSMA, in einer Weise, die mit Artikel 8 des GdD vereinbar ist.

Die Kommission würde daher weitere Klarstellungen zu diesem Punkt begrüßen.

2.2. Bewertung im Lichte der Richtlinie 2010/13/EU

Zu der Anwendung von Direktinvestitionsverpflichtungen auf „grenzüberschreitende Video-on-Demand-Dienste (VoD-Dienste)“ und Artikel 13 Absatz 2 der AVMD-Richtlinie

Laut Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 55 Absatz 2 der Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021, muss ein Anbieter

audiovisueller Mediendienste auf Abruf ⁽⁷⁾ unter italienischer Gerichtsbarkeit einen Prozentsatz seines jährlichen Nettoeinkommens in europäische audiovisuelle Werke, die von unabhängigen Produzenten in Italien produziert werden, investieren. Gemäß Absatz 55 Nummer 2 Buchstabe b erhöht sich dieser Prozentsatz schrittweise bis 2024 wie folgt:

18 % zum 1. Januar 2023;

20 % zum 1. Januar 2024.

In Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 55 Absatz 3 des TUSMA heißt es: „Die Verpflichtungen nach Absatz 2 Buchstabe b gelten auch für Anbieter audiovisueller Mediendienste mit der redaktionellen Verantwortung für Angebote, die sich an Zuschauer in Italien richten, auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat tätig sind.“. Daher gelten die in Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs festgelegten finanziellen Verpflichtungen zur Änderung von Artikel 55 Absatz 2 des TUSMA auch für Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten, die sich jedoch an Zielgruppen in Italien richten („grenzüberschreitende VoD-Dienste“).

Darüber hinaus sieht Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 55 Absatz 8 des TUSMA vor, dass „mindestens 50 %“ des Kontingents für Anbieter audiovisueller Mediendienste auf Abruf für audiovisuelle „italienischsprachige Werke, wo immer sie von unabhängigen Produzenten in den letzten fünf Jahren produziert wurden, vorgesehen ist“. Nach der Bestimmung gelten diese Verpflichtungen auch für grenzüberschreitende VoD-Dienste.

In Bezug auf die genannte Regelung des Finanzbeitrags äußert sich die Kommission wie folgt:

i) Schwellenwerte für Direktinvestitionen in die Produktion europäischer Werke

Nach der ständigen Rechtsprechung können Maßnahmen, die den freien Dienstleistungsverkehr betreffen, gerechtfertigt sein, wenn sie ein berechtigtes öffentliches Interesse wie die Vielfalt der Kulturen und Sprachen verfolgen. Insbesondere in Anbetracht der Verpflichtung, die Produktion europäischer Werke zu finanzieren, hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) entschieden, dass der Schutz der sprachlichen Vielfalt Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen kann, solange die nationalen Maßnahmen verhältnismäßig sind.⁸ Während das Urteil Verpflichtungen betraf, die den Anbietern unter der Gerichtsbarkeit eines Mitgliedstaates auferlegt wurden, ist die Kommission der Auffassung, dass dasselbe Ziel auch in Bezug auf die Verpflichtungen, die grenzüberschreitenden Anbietern auferlegt werden, einen finanziellen Beitrag zu europäischen Werken zu leisten, nur dann geltend gemacht werden kann, wenn die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.

⁷ ()Gemäß Artikel 54 des notifizierten Entwurfs sind Anbieter linearer audiovisueller Mediendienstanbieter verpflichtet, einen Anteil ihrer jährlichen Nettoeinnahmen in Italien von mindestens 12,5 % in europäische Werke zu investieren. Mindestens 50 % dieses Kontingents müssen italienischsprachigen Werken, die in den letzten fünf Jahren von unabhängigen Produzenten produziert wurden, vorbehalten sein.

⁸ ()Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, *UTECA v. Administración General del Estado*C-222/07, EU:C:2009:124.

Die in dem notifizierten Entwurf geforderten Beiträge sind wesentlich höher als die Beiträge, die nach der zitierten Rechtsprechung als verhältnismäßig angesehen werden. Darüber hinaus könnte das hohe, potenziell unbegrenzte Unterkontingent („mindestens 50 %“) für italienischsprachige Werke dazu führen, dass Produktionsunternehmen, die in italienischer Sprache arbeiten und in der Praxis hauptsächlich in Italien ansässige Unternehmen umfassen können, einen Vorteil erhalten.

Nach der Rechtsprechung sollten die nationalen Behörden bei der Einführung von Maßnahmen, die den freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigen, sicherstellen, dass sie zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zu ihrer Erreichung erforderlich ist (Verhältnismäßigkeit). Die italienischen Behörden haben keine Informationen über die Verhältnismäßigkeit der Schwellenwerte vorgelegt, die für Investitionen von Mediendienstleistern in europäische Werke und Werke in italienischer Sprache vorgesehen sind. Als die italienischen Behörden im Rahmen des Ersuchens um ergänzende Informationen aufgefordert wurden, die Kriterien für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit dieser Schwellenwerte zu erläutern, verwiesen sie als „Vergleichsmaßstab“ lediglich auf „den Anteil französischsprachiger Werke“, wobei sie offenbar auf das französische *Décret no 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande* (Dekret Nr. 2021-793 vom 22. Juni 2021 über audiovisuelle Mediendienste auf Abruf) verwiesen, wonach dieser Anteil „etwas höher als in Italien“ sei. Das genannte französische Gesetz sieht für verschiedene Kategorien von VoD-Anbietern Beiträge von 15 % und 20 % des jährlichen Nettoumsatzes (und in einer bestimmten Situation 25 %) vor, wobei Unterkontingente für französischsprachige Werke von 12 % und 85 % wiederum abhängig von der Kategorie des VoD-Anbieters sind.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission auch den französischen Behörden die Notwendigkeit mitgeteilt hat, die Verhältnismäßigkeit des genannten Gesetzes und seine Beitragsschwellen zu rechtfertigen. Die Kommission wies auch darauf hin, dass diese Schwellenwerte weit über denen liegen, die nach der zitierten Rechtsprechung als verhältnismäßig angesehen werden, wie es für Italien der Fall ist. Die im französischen und italienischen System festgelegten finanziellen Beitragsschwellen sind die höchsten in der EU. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der einfache Vergleich oder die Bezugnahme auf die französischen Beitragsschwellen nicht genügend Rechtfertigungen oder Informationen über die Kriterien liefert, die von den italienischen Behörden zur Feststellung der Verhältnismäßigkeit der Schwellenwerte herangezogen wurden.

- ii) Verordnungen zur Weiterentwicklung der Definition von audiovisuellen Werken in italienischer Sprache und ihrer Unterkontingente; mögliche zusätzliche Unterkontingente

Die Kommission stellt fest, dass auf der Grundlage von Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs zur Änderung des Artikels 57 Absatz 1 des TUSMA, die Definition der Werke in italienischer Sprache und die für diese Werke vorbehaltenen Unterkontingente durch eine oder mehrere Verordnungen des Ministers für Unternehmen und Made in Italy und des Ministers für Kultur festzulegen sind. Die in diesem Artikel genannten Verordnungen sollten vorsehen, dass mindestens ein Fünftel des Unterkontingents für italienischsprachige Werke, die von unabhängigen Produzenten in den letzten fünf Jahren produziert wurden, italienischsprachigen Kinofilmen vorbehalten ist, wo immer sie von unabhängigen Produzenten in den letzten fünf Jahren produziert

wurden (Artikel 55 Absatz 8). Zur Erinnerung: Das Unterkontingent für Werke in italienischer Sprache, die von unabhängigen Produzenten in den letzten fünf Jahren produziert wurden, beträgt mindestens 50 % des Kontingents für europäische Werke. Darüber hinaus können diese Verordnungen gemäß Artikel 1 Absatz 35 des notifizierten Entwurfs zur Änderung des Artikels 57 Absatz 2 des TUSMA zusätzliche Unterkontingente zugunsten bestimmter Arten audiovisueller Werke, die in den letzten fünf Jahren von unabhängigen Produzenten produziert wurden, vorsehen: Spielfilme und audiovisuelle Werke, originale Animations- oder Dokumentarfilme oder andere Arten audiovisueller Werke, „um das System zu vereinfachen“.

Die Kommission stellt fest, dass Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe a einige Leitlinien für die Verordnungen enthält, was die Definition italienischsprachiger Werke betrifft, sodass „besonders auf einen oder mehrere Faktoren wie Kultur, Geschichte, Identität, Kreativität, Sprache oder Orte“ Bezug genommen werden sollte. In den Verordnungen zur Festlegung der Definition sind jedoch keine besonderen Kriterien anzugeben.

Die Tatsache, dass nicht klargestellt wird, welche Kriterien für die Bestimmung der Unterkontingente verwendet werden, die italienischsprachigen Werken zugewiesen werden, insbesondere da das Unterkontingent für italienischsprachige Werke, die in den letzten fünf Jahren von unabhängigen Produzenten produziert wurden, möglicherweise den gesamten Beitrag abdecken könnte, erhöht das Risiko, die Produktionsunternehmen zu begünstigen, die in italienischer Sprache arbeiten und daher in der Praxis hauptsächlich in Italien ansässige Unternehmen umfassen können. Eine weitere (detaillierte) Definition in den Vorschriften für originale italienischsprachige Werke könnte dieses Risiko ebenfalls verschlimmern.

Darüber hinaus sind die Anbieter audiovisueller Mediendienste mit Rechtsunsicherheit konfrontiert, wie sie ihren Beitrag zur Förderung europäischer audiovisueller Werke bereitstellen müssen. In diesem Zusammenhang erscheint es auch erwähnenswert, dass nach den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation, die die italienischen Behörden durchgeführt haben, „die Mehrheit der Korrespondenten eine Vereinfachung des Kontingentensystems durch Rationalisierung von Bestimmungen fordert, die für die Umsetzung der EU-Richtlinien nicht unbedingt erforderlich sind“.

Zur Umsetzung der Vorschriften über die Zugänglichkeit von Inhalten für Menschen mit Behinderungen

Gemäß Artikel 7 der AVMD-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Dienste der ihrer Rechtshoheit unterstehenden Mediendiensteanbieter kontinuierlich und schrittweise für Menschen mit Behinderungen zugänglicher gemacht werden.

Artikel 1 Absatz 20 des notifizierten Entwurfs zur Änderung von Artikel 31 der Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021 sieht die Streichung des Verweises auf „progressiv“ in Bezug auf die Verpflichtung für Mediendiensteanbieter vor, ihre Dienste für Menschen mit Behinderungen zugänglicher zu machen.

Auf der Grundlage der Informationen, die die italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen um weitere Informationen gemacht haben, geht die Kommission davon aus, dass die italienischen Behörden beabsichtigen, den Verweis auf den Begriff „progressiv“ in Bezug auf die Verpflichtung der Anbieter audiovisueller Medien, ihre Dienste für Menschen mit Behinderungen zugänglicher zu machen, wieder einzuführen. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission die italienischen Behörden daran,

wie wichtig es ist, dass die nationalen Rechtsvorschriften an die in der AVMD-Richtlinie festgelegten Barrierefreiheitsvorschriften angeglichen werden.

Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, die oben genannten Bemerkungen zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die nationalen Rechtsvorschriften im Einklang mit dem geltenden EU-Recht erlassen und angewandt werden.

Die Kommissionsdienststellen sind offen für eine enge Zusammenarbeit und Diskussion mit den italienischen Behörden über mögliche Lösungen für die ermittelten Fragen im Einklang mit dem EU-Recht.

Hochachtungsvoll,

Für die Kommission

Thierry Breton
Mitglied der Kommission