



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Mitteilung 201

Mitteilung der Kommission - TRIS/(2025) 0895

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2025/0085/IT

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Italy) auf eine Bitte um zusätzliche Informationen (INFOSUP) von European Commission.

MSG: 20250895.DE

1. MSG 201 IND 2025 0085 IT DE 13-05-2025 26-03-2025 IT ANSWER 13-05-2025

2. Italy

3A. Ministero delle imprese e del Made in Italy

Dipartimento Mercato e Tutela

Direzione Generale Consumatori e Mercato

Divisione II. Normativa tecnica - Sicurezza e conformità dei prodotti, qualità prodotti e servizi

00187 Roma - Via Molise, 2

3B. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Dipartimento per i trasporti e la navigazione

Direzione generale per la motorizzazione

4. 2025/0085/IT - SERV60 - Internetservices

5.

6. 1) Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, klarzustellen, ob die Bestimmungen des angemeldeten Vorhabens für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt („Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“) gelten sollen.

Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass in Artikel 2 Buchstabe a der genannten Richtlinie zur Definition des Begriffs „Dienste der Informationsgesellschaft“ auf Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG verwiesen wird, die inzwischen durch die Richtlinie (EU) 2015/1535 ersetzt wurde, in der ein Informationsverfahren im Politikbereich der technischen Vorschriften und der Vorschriften über Dienste der Informationsgesellschaft festgelegt wird; in der genannten Richtlinie werden diese Dienste definiert als Dienstleistungen der Informationsgesellschaft, d. h. jede in der Regel gegen Entgelt elektronisch im Fernabsatz und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbrachte Dienstleistung.

a) Falls ja, fragt die Kommission, ob das angemeldete Vorhaben für Dienstleistungserbringer mit Sitz im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten als Italien gelten würde, und nach dem Wortlaut von Artikel 8 Buchstabe a scheint der Entwurf einer technischen Vorschrift auch für sie zu gelten.

b) In diesem Fall fragt die Kommission, wie die italienischen Behörden die Anforderungen von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG zu erfüllen beabsichtigen, insbesondere im Lichte der Rechtsprechung C-376/22 des Gerichtshofs; Nach Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr können die Mitgliedstaaten von Absatz 2 abweichende Maßnahmen erlassen, d. h. den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft unter den dort festgelegten Bedingungen beschränken, die „außergewöhnliche“ Bedingungen festlegen, für die auch die Kommission selbst im Sinne von Absatz 6 des genannten Artikels tätig wird. Darüber hinaus enthält das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-376/22, das sich in erster Linie mit dem Anwendungsbereich der Definition des Begriffs „ein bestimmter Dienst der Informationsgesellschaft“ in Artikel 3 Absatz 4 befasst, folgende Grundsätze:



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

- den Begriff der „Maßnahmen, die in Bezug auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft ergriffen werden“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31 so auszulegen, dass es den Mitgliedstaaten ermöglicht wird, generell-abstrakte Maßnahmen zu erlassen, die unterschiedslos für alle Anbieter einer Kategorie von Diensten der Informationsgesellschaft gelten, wodurch der dieser Richtlinie zugrunde liegende Grundsatz der Kontrolle des Herkunftslandes und das Ziel des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts, den sie verfolgt, de facto untergraben werden;
- Die Richtlinie 2000/31 beruht daher auf der Anwendung der Grundsätze der Kontrolle im Herkunftsmitgliedstaat und der gegenseitigen Anerkennung, so dass Dienste der Informationsgesellschaft innerhalb des in Artikel 2 Buchstabe h dieser Richtlinie definierten geregelten Rahmens nur in dem Mitgliedstaat geregelt werden, in dessen Hoheitsgebiet die Anbieter solcher Dienste niedergelassen sind;
- Würde man den zweiten Mitgliedstaat dazu ermächtigen, nach Art. 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 generell-abstrakte Maßnahmen zu erlassen, die unterschiedslos für alle Anbieter einer Kategorie dieser Dienste gelten, unabhängig davon, ob sie im letztgenannten Mitgliedstaat niedergelassen sind oder nicht, würde dies in die Regelungszuständigkeit des ersten Mitgliedstaats eingreifen und bewirken, dass solche Anbieter sowohl den Rechtsvorschriften des Herkunftsmitgliedstaats als auch jenen des Bestimmungsmitgliedstaats oder der Bestimmungsmitgliedstaaten unterworfen würden.
- Wenn den Mitgliedstaaten gestattet würde, auf der Grundlage von Artikel 3 Abs. 4 der Richtlinie 2000/31 generell-abstrakte Maßnahmen zu erlassen, die sich auf eine allgemein umschriebene und unterschiedslos auf alle Anbieter dieser Kategorie von Diensten anwendbare Kategorie bestimmter Dienste der Informationsgesellschaft beziehen, würde dies letztlich zur Anwendung unterschiedlicher Vorschriften auf die Anbieter dieser Dienste und damit zur Wiedereinführung der rechtlichen Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr führen, die mit dieser Richtlinie beseitigt werden sollen.
- Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Artikel 3 Absatz 4 der 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 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.
- Dies scheint die generelle und abstrakte Auferlegung einer zusätzlichen Verpflichtung, die in den Rechtsvorschriften über die Niederlassung von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten nicht vorgesehen ist, unvereinbar zu machen.
- In Verbindung mit den vorstehenden Ausführungen bittet die Kommission um Klarstellung, welche Verpflichtungen für diese Diensteanbieter gelten würden.
- a) Darüber hinaus fordert die Kommission eine Klarstellung des Systems der Kontrollen der Umsetzung dieser Verpflichtungen und der Frage, ob bei Nichteinhaltung Sanktionen vorgesehen sind.
- b) Sie beharrt weiterhin auf der Wechselwirkung des genannten Artikels 4 der Richtlinie 2000/31/EG mit dem Projekt, insbesondere mit Artikel 7, der die Registrierungspflicht für Betreiber in einem bestimmten Abschnitt des Datenverarbeitungszentrums des Ministeriums für Infrastruktur und Verkehr vorsieht.
- In Bezug auf Punkt 1 wird auf die ständige Rechtsprechung des EuGH verwiesen, die sich auf eine Entscheidung der Luxemburger Gerichte (Rechtssache C-434/15, 20. Dezember 2017) zu einem Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) des Juzgado de lo Mercantil Nr. 3 de Barcelona (Handelsgericht Barcelona, Spanien) stützt, in der das vorlegende Gericht um Auskunft darüber gebeten hatte, ob die von Uber erbrachten Dienstleistungen als Verkehrsdienstleistungen, Dienstleistungen, die der Informationsgesellschaft entsprechen, oder eine Kombination aus beidem anzusehen sind.
- Zwar ging es in der beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache um den von UberPop angebotenen Vermittlungsdienst, bei dem die Vermittlung darin bestand, einen nicht berufsmäßigen Fahrer – der sein eigenes Fahrzeug benutzt – und eine Person, die eine Reise in einem städtischen Gebiet unternehmen will, in Kontakt zu bringen, doch hat der Gerichtshof die Rechtsnatur der von der US-amerikanischen Gesellschaft angebotenen Dienstleistung unmissverständlich beurteilt. Mit anderen Worten ging es um die Frage, ob die Vermittlungstätigkeit einer Verkehrsdienstleistung zuzurechnen war oder ob es sich lediglich um eine technologische Dienstleistung handelte, die auf die Vermittlung zwischen Nutzern und Fahrern abzielte.
- Dort stellte der Gerichtshof klar, dass die von Uber angebotene Dienstleistung nicht unter Artikel 56 AEUV über den



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

freien Dienstleistungsverkehr im Allgemeinen fällt, sondern unter Artikel 58 Absatz 1 AEUV, eine besondere Bestimmung, wonach „für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten“.

Darüber hinaus wird dort präzisiert, dass für nicht kollektive Verkehrsdienstleistungen in städtischen Gebieten und damit verbundene Dienstleistungen keine gemeinsamen Vorschriften oder sonstigen Maßnahmen im Sinne von Artikel 91 Abs. 1 AEUV genehmigt wurden und es daher den Mitgliedstaaten obliegt, die Bedingungen für die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich der Vermittlung, im Einklang mit den allgemeinen Vorschriften des AEUV zu regeln. Aus den vorstehenden Gründen hat der Gerichtshof entschieden, dass: „Art. 56 AEUV in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 AEUV sowie Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt und Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der Fassung der Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998, auf den Art. 2 Buchst. a der 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“) verweist, sind dahin auszulegen, dass ein Vermittlungsdienst wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehende, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglichen soll, gegen Entgelt eine Verbindung zwischen nicht berufsmäßigen Fahrern, die das eigene Fahrzeug benutzen, und Personen herzustellen, die eine Fahrt im innerstädtischen Bereich unternehmen möchten, als mit einer Verkehrsdienstleistung untrennbar verbunden anzusehen und daher als Verkehrsdienstleistung im Sinne von Art. 58 Abs. 1 AEUV einzustufen ist. Eine solche Dienstleistung ist daher vom Anwendungsbereich des Art. 56 AEUV, der Richtlinie 2006/123 und der Richtlinie 2000/31 auszuschließen.“

Der Gerichtshof bekräftigte seinen Standpunkt im Urteil des EuGH (10. April 2018, Rechtssache C-320/16) auf Ersuchen des Gerichts erster Instanz von Lille, Frankreich.

In dieser Rechtssache hat das vorliegende Gericht im Wesentlichen gefragt, ob Art. 1 der Richtlinie 98/34 und Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der Richtlinie 2006/123 dahin auszulegen sind, dass eine nationale Regelung, mit der die Organisation eines Systems der Zusammenführung von Kunden mit Personen, die ohne eine entsprechende Genehmigung entgeltlich Leistungen der Beförderung von Personen in Fahrzeugen mit weniger als zehn Sitzplätzen erbringen, strafrechtlich geahndet wird, als Vorschrift betreffend Dienste der Informationsgesellschaft anzusehen ist, die der Kommission nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 98/34 vorab mitzuteilen ist, oder ob eine solche Regelung eine Verkehrsdienstleistung betrifft, die vom Anwendungsbereich sowohl der Richtlinie 98/34 als auch der Richtlinie 2006/123 ausgenommen ist.

In der Entscheidung des Gerichts werden dieselben Grundsatzklärungen wiederholt wie in dem oben genannten Urteil vom 20. Dezember 2017, in dem festgestellt wird, dass ein nicht kollektiver Verkehrsdienst in einem städtischen Gebiet, wie ein Taxidienst, als „Verkehrsdienst“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 2006/123 in Verbindung mit deren Erwägungsgrund 21 zu qualifizieren ist (siehe in diesem Sinne Urteil vom 10. Oktober 2015, Trijber und Harmsen, C-340/14 und C-341/14, EU:C:2015:641, Rn. 49).

Ein solcher Vermittlungsdienst ist daher als integraler Bestandteil eines Gesamtdienstes anzusehen, bei dem das Hauptelement ein Verkehrsdienst ist und folglich unter die Definition nicht eines „Dienstes der Informationsgesellschaft“ im Sinne von Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie 98/34 fällt, auf die sich Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 2000/31 bezieht, sondern eines „Dienstes im Bereich des Verkehrs“ im Sinne von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 2006/123. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs unterstützt ferner eine solche Qualifizierung, wonach der Begriff „Dienstleistung im Bereich des Verkehrs“ nicht nur als solche angesehene Verkehrsdienstleistungen umfasst, sondern auch alle Dienstleistungen, die untrennbar mit einer physischen Handlung der Verbringung von Personen oder Gegenständen von einem Ort an einen anderen mittels eines Beförderungsmittels verbunden sind [vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Oktober 2015, Grupo Itevelesa u. a., C-168/14, EU:C:2015:685, Rn. 45 und 46, sowie Gutachten 2/15 (Freihandelsabkommen mit Singapur) vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 61].

Darüber hinaus wird in dem Urteil von 2018 auch ausgeführt, dass Artikel 1 Nummer 5 der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft, geändert durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 in Verbindung mit Nummer 2 des genannten Artikels, dahin auszulegen ist, dass eine Bestimmung des nationalen Rechts, die die Organisation eines



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

Systems verbietet und sanktioniert, das Klienten unter Verstoß gegen die für diese Verkehrstätigkeiten geltenden Vorschriften mit Personen in der Personenbeförderung in Kontakt bringt, keine Vorschrift über Dienste darstellt, die der Meldepflicht nach Artikel 8 der genannten Richtlinie unterliegen.

Eine Prüfung der Rechtsprechung in diesem Bereich ermöglicht es uns daher, die vollständige Vereinbarkeit aller nationalen Rechtsvorschriften mit dem EU-Recht zu bestätigen, die die Tätigkeit des Vermittlers zwischen Angebot und Nachfrage von nicht planmäßigen öffentlichen Verkehrsdiensten, wie es in anderen europäischen Situationen der Fall ist, von einer Genehmigung oder Genehmigung abhängig machen.

Die Funktion der elektronischen Plattform in Bezug auf diese Dienstleistungen ist kein Selbstzweck, sondern ein bloßes Mittel zum Zweck in Bezug auf die insgesamt angebotene Dienstleistung, die im vorliegenden Fall die Verkehrsdienstleistung ist.

Aufgrund dessen, was die luxemburgischen Richter selbst bestätigt haben, können wir behaupten, dass die von Technologieplattformen angebotene Vermittlungstätigkeit nicht ohne weiteres in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit im Allgemeinen einbezogen werden kann, sondern notwendigerweise den nationalen Vorschriften über die Regulierung des öffentlichen Gelegenheitsverkehrs unterliegen muss.

2) Unter dem zweiten Punkt fragt die Kommission, ob und welche Bestimmungen des Projekts für Anbieter von Online-Vermittlungsdiensten im Sinne der Verordnung (EU) 2022/2065 (Verordnung über digitale Dienste) gelten würden. Wenn die Bestimmungen Anwendung finden, fragt die Kommission:

- nach den konkreten Verpflichtungen, die sich aus dem Projekt für Online-Plattformen im Sinne der Verordnung ergeben;
- wie Plattformen ihren Verpflichtungen aus den Artikeln 6 und 8 der Verordnung nachkommen sollten, die mit Ausnahmen vorsehen, dass der Diensteanbieter nicht für Informationen haftet, die auf Antrag eines Dienstleistungsempfängers gespeichert werden, und dass es keine Verpflichtungen zur Überwachung und Feststellung von Tatsachen gibt;
- generell nach der beabsichtigten Wechselwirkung zwischen dem angemeldeten Projekt und der Verordnung (EU) 2022/2065 im Hinblick auf ihre maximale Harmonisierungswirkung (da sie unmittelbar anwendbar ist) und insbesondere mit den Artikeln 14 (Bedingungen), 27 (Transparenz von Empfehlungssystemen), 34 (Risikobewertung) und 35 (Risikominderung);
- Auch in diesem Fall bittet die Kommission um Klarstellung des Systems zur Kontrolle der Umsetzung dieser Verpflichtungen und der Frage, ob es Sanktionen für die Nichteinhaltung gibt, sowie der Wechselwirkung mit Kapitel IV der Verordnung (EU) 2022/2065.

3) Schließlich ersucht die Kommission um Informationen über die Wechselwirkung des Projekts mit der Verordnung (EU) 2019/11501, mit der Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten gefördert werden.

In Bezug auf die Punkte 2 und 3 – die im Lichte der Ausführungen unter Punkt 1 zur korrekten rechtlichen Einstufung von Vermittlungstätigkeiten zu prüfen sind – ist darauf hinzuweisen, dass die Grundzüge des Erlasses des Premierministers über Vermittlungsplattformen es ermöglichen, die Grundsätze zu verstehen, an denen sich das Dekret orientiert und die in einem spezifischen Artikel dargelegt sind:

- der Grundsatz der Neutralität: Plattformen können kein Mittel zur Umgehung nationaler Vorschriften darstellen, die – ähnlich wie in anderen europäischen Ländern – zwischen Taxi- und NCC-Diensten unterscheiden;
- der Grundsatz der Normalität: Bei der Reservierung oder Abtretung werden die Besonderheiten der beiden Dienstleistungen berücksichtigt, wobei es sich bei dem Taxi um eine Dienstleistung handelt, die auf eine undifferenzierte und „auf dem Platz“-Kunden ausgerichtet ist, während das NCC eine Dienstleistung ist, die auf eine differenzierte und reservierte Clientele abzielt;
- das Territorialitätsprinzip: Die Territorialitätsbeschränkung ist eine Einschränkung, die auch nach den jüngsten Urteilen des Verfassungsgerichts bestehen bleibt;
- der Grundsatz des gleichen Zugangs zur Plattform in dem Sinne, dass der Zugang zu den Diensten der Plattform sowohl für die Nutzer als auch für die Fahrer und Verkehrsunternehmen zu gleichen und nichtdiskriminierenden Bedingungen angeboten werden muss.

Es handelt sich somit um eine Vorschrift, die in Bezug auf die von den Plattformen ausgeübte Tätigkeit neutral ist und sich darauf beschränkt, sicherzustellen, dass die Tätigkeit des nicht planmäßigen öffentlichen Verkehrs in Übereinstimmung mit dem einschlägigen italienischen Recht ausgeübt wird, auch wenn Dienstleistungen „vermittelt“ werden.

In diesem Sinne kann die elektronische Plattform mit dem derzeit eingerichteten System „TaxiNCC-Management“



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Single Market Enforcement
Notification of Regulatory Barriers

verbunden werden, in dem Unternehmen, die nicht geplante öffentliche Taxi- und NCC-Dienstleistungen über Autos, Roller oder Boote erbringen, nach einem Zulassungsverfahren und anschließenden Kontrollen zur Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Lizenzen und Genehmigungen und der zugehörigen Fahrzeuge im Laufe der Zeit zugelassen werden, dank der Beteiligung der Stellen, die die Lizenzen erteilt haben, und der Zusammenarbeit mit dem nationalen Fahrzeugregister der Behörde für Kraftfahrzeuge.

Die Registrierung von Plattformen in einem öffentlichen Register und die Ermittlung einheitlicher Anforderungen und Verpflichtungen für die verwaltenden Stellen haben allein das Ziel, sicherzustellen, dass die Nutzung von Plattformen im Einklang mit den regulatorischen Beschränkungen der Bedingungen für Taxi- und NCC-Dienste erfolgt: der obligatorische oder nicht obligatorische Charakter des Dienstes; der differenzierte oder undifferenzierte Charakter der Nutzer; der räumliche Geltungsbereich; die unterschiedliche Preisgestaltung des Verkehrsdienstes; die unterschiedlichen Beschränkungen der stündlichen Abdeckung des Dienstes.

In diesem Zusammenhang wird erneut darauf hingewiesen, dass die Regel, dass der NCC-Dienst an einen Vorbehalt gebunden ist, nicht heimlich geändert werden kann, je nachdem, durch welches Instrument der Antrag auf den Dienst übermittelt wird. Wenn dies der Fall wäre, müssten wir davon ausgehen, dass der Einsatz technologischer Instrumente kein neutraler Faktor in Bezug auf die Regulierung öffentlicher Verkehrsdienste ist, sondern ihre Natur radikal verändern kann, was offensichtlich unvernünftig wäre und den geltenden Rechtsvorschriften widerspricht.

Die „Begründung“ hinter der Vorschrift des betreffenden Bestimmungsentwurfs besteht darin, sicherzustellen, dass der differenzierte Charakter der beiden Taxi- und NCC-Dienste gewahrt bleibt, die nach dem derzeitigen Primärrecht aufgrund des unterschiedlichen Genehmigungs- und Regulierungsrahmens, der sie unterscheidet, nicht vollständig fungibel sind.

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

email: grow-dir2015-1535-central@ec.europa.eu