



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) 1539

Richtlinie (EU) 2015/1535

Notifizierung: 2025/0085/IT

Weiterverbreitung der Antwort des notifizierenden Mitgliedstaates (Italy) auf Bemerkungen (5.2) von Estonia.

MSG: 20251539.DE

1. MSG 201 IND 2025 0085 IT DE 13-06-2025 12-06-2025 IT ANSWER 13-06-2025

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 e Direzione Generale per la sicurezza stradale e l'autotrasporto

4. 2025/0085/IT - SERV60 - Internetservices

5.

6. Dieser Schriftwechsel folgt auf frühere Mitteilungen im Zusammenhang mit der Mitteilung 2025/0085/IT der Kommission über den Entwurf eines Dekrets des Präsidenten des Ministerrates über die „Disziplin der Tätigkeit technologischer Plattformen für die Vermittlung von Angebot und Nachfrage im außerplanmäßigen öffentlichen Busverkehr gemäß Artikel 10-bis Absatz 8 des Gesetzesdekrets Nr. 135 vom 14. Dezember 2018, umgewandelt mit Änderungen durch das Gesetz Nr. 12 vom 11. Februar 2019“. Der Zweck dieser Korrespondenz besteht darin, Folgendes darzustellen:

Es wird anerkannt, dass die vom Mitgliedstaat Estland gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/1535 vom 9. September 2015 übermittelten Stellungnahmen berücksichtigt wurden. Das Schriftstück mit dem Aktenzeichen 20251249. Der IT beantragt, dass der italienische Gesetzesentwurf analysiert wird, um seine Übereinstimmung mit dem Herkunftslandprinzip gemäß Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG über den elektronischen Geschäftsverkehr festzustellen.

In Anbetracht des bereits erwähnten Schriftwechsels zwischen den Ausführungen im Vermerk des Mitgliedstaats und dem Inhalt der ausführlichen Stellungnahme und der Bemerkungen der Kommission wird auf die Erwägungen in dem einschlägigen Feedback-Dokument verwiesen, das nachstehend für die entsprechenden Teile wiedergegeben wird.

I. ZUR AUSFÜHRLICHEN STELLUNGNAHME

1. Einleitend wird darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen der EU-Richtlinie 2000/31/EG nicht „strictu sensu“ auf das notifizierte Vorhaben angewandt werden können, auch unter Hinweis auf die bereits in der Antwort auf die vorherigen Ersuchen um Klarstellung gezogenen Schlussfolgerungen.

Im Entwurf eines Ministerialerlasses, der sich mit den technologischen Infrastrukturen für die Durchführung von



EUROPEAN COMMISSION

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

Vermittlungstätigkeiten zwischen Nachfrage und Angebot an außerplanmäßigen öffentlichen Verkehrsdiensten befasst, sind nämlich keine Vorschriften über die Funktionsweise der Plattformen und die von ihnen durchgeführten Tätigkeiten enthalten; er beschränkt sich vielmehr darauf sicherzustellen, dass diese Tätigkeiten nach den einschlägigen Rahmenprinzipien durchgeführt werden.

2. Dazu wird im Übrigen erneut darauf hingewiesen, dass die Regelung dieser Angelegenheit den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, wie der Gerichtshof selbst in den Urteilen festgestellt hat, auf die im Vermerk dieser Verwaltung vom 24. März letzten Jahres Bezug genommen wird.

Zu den Regulierungsgrundsätzen des Gegenstands gehört die Unterscheidung zwischen „Taxidienst“ und „Mietdienst mit Fahrer“, die nicht nur in den nationalen Rechtsvorschriften (Gesetz Nr. 21 vom 15. Januar 1992), sondern auch in supranationalen Regelungen entsprechend der in der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates („Bolkestein-Richtlinie“) festgelegten Struktur zum Ausdruck kommt.

Die axiologische und strukturelle Dimension, die dem notifizierten Entwurf zugrunde liegt, ist daher, soweit hier relevant, Neutralität nicht nur in Bezug auf die Betriebstechnologie der Plattformen, sondern auch in Bezug auf ihre Regulierung selbst.

Unter diesem Gesichtspunkt betreffen die Bestimmungen des Dekrets nicht Plattformen als technologische Infrastrukturen, sondern als funktionale Instrumente zur Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage von außerplanmäßigen öffentlichen Verkehrsdiensten, die der Regulierung durch den Mitgliedstaat unterliegen.

Daher der rein explorative Charakter der in dem fraglichen Dekret enthaltenen Verordnungen.

3. Ziel des notifizierten Entwurfs ist es, zu verhindern, dass der Einsatz technologischer Instrumente die Art der öffentlichen Nahverkehrsdienste, wie sie nicht nur in Italien, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten geregelt sind, unbemerkt und radikal verändert.

Es muss erneut darauf hingewiesen werden, dass die Nutzung von Vermittlungsdiensten über eine Plattform weder zu einer unangemessenen Verwechslung zwischen Taxidiensten und Mietdiensten (NCC) mit Fahrer führen noch die Einhaltung von Vorschriften missachten darf, nach denen diese Dienste in bestimmten wichtigen regulatorischen Aspekten klar voneinander zu unterscheiden sind:

- (i) der verpflichtende oder nicht verpflichtende Charakter der Dienstleistung,
- (ii) der differenzierte oder undifferenzierte Charakter der Nutzer,
- (iii) das notwendige Bestehen einer Vorreservierung für den Mietdienst.

4. Im vorliegenden Fall funktionieren die digitalen Plattformen, die unter den Entwurf des Ministerialdekrets fallen, nicht vorrangig mit dem Ziel der Erbringung von Online-Buchungsdiensten, die von der Erbringung von Beförderungsdienstleistungen getrennt sind.

Im Gegenteil zielt der notifizierte Entwurf auf den Betrieb digitaler Vermittlungsplattformen in einer Weise, die eng mit den technischen und betrieblichen Anforderungen für die Erbringung von Taxi- und NCC-Diensten verflochten ist. Konkret stellen die oben genannten Plattformen nach dem Entwurf des Ministerialdekrets das Instrument dar, mit dem die Anbieter von außerplanmäßigen öffentlichen Verkehrsdiensten ihre Verpflichtungen aus dem nationalen Referenzgesetz (Gesetz Nr. 21 vom 15. Januar 1992) erfüllen, dessen Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften der Union nicht in Frage gestellt werden kann.

So sorgen beispielsweise die Bestimmungen des oben genannten Entwurfs des Ministerialdekrets für die Einhaltung der Grundsätze in Bezug auf die Buchungsmodalitäten von Taxi- und NCC-Diensten, die im oben genannten Gesetz



EUROPEAN COMMISSION

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

Nr. 21/1992 vorgesehen sind, wodurch sichergestellt wird, dass NCC-Dienste in der Garage oder in den Räumlichkeiten gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 21/1992 angefordert werden, was durch Artikel 4 des Entwurfs des Ministerialdekrets bestätigt wird.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die über die im Entwurf des Ministerialdekrets genannten digitalen Vermittlungsplattformen erbrachten Dienstleistungen eng mit Taxi- und NCC-Transportdiensten verbunden sind und einen integralen und wesentlichen Bestandteil davon bilden, da sie sicherstellen, dass der einzelne Dienstleister bei der Ausübung seiner Tätigkeiten Buchungen entgegennimmt und die Beziehung zu den Nutzern durch Betriebsmethoden verwaltet, die den oben genannten staatlichen Vorschriften entsprechen.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass die über die oben genannten Plattformen erbrachten Tätigkeiten als „Verkehrsdienste“ gelten und daher nicht in den Anwendungsbereich der genannten Richtlinien Nr. 2000/31/EG und Nr. 2015/1535/EU fallen.

Vor dem Hintergrund dieser Aufklärung kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Ausarbeitung des Entwurfs des Ministerialdekrets:

- (i) keine „technische Spezifikation“ einführt, da sie in Bezug auf die technologische Infrastruktur oder die Benutzeroberfläche der Plattformen völlig neutral ist,
- ii) keine Vorschriften enthält, die „die Art des Produkts oder seine Vermarktung wesentlich beeinflussen“ könnten, da sie lediglich klarstellt, wie die bereits heute für über Plattformen angebotene Dienste geltenden Grundsätze von ihnen eingehalten werden müssen,
- iii) keine „Vorschriften betreffend Dienste“ einführt, da sie keine „allgemein gehaltene Vorschrift über den Zugang zu den Aktivitäten [...] und deren Betreibung, insbesondere Bestimmungen über den Erbringer von Diensten, die Dienste und den Empfänger von Diensten“ enthält; in diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Vorschriften und Bestimmungen, die Gegenstand des Dekrets sind, gerade textlich vom Anwendungsbereich von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie 2015/1535 ausgenommen sind, da das Dekret gerade „Vorschriften enthält, die nicht speziell die darin bestimmten Dienstleistungen betreffen“.

Vor diesem Hintergrund wurde es vorsichtshalber dennoch für erforderlich gehalten, die Kommission über den fraglichen Gesetzesentwurf zu unterrichten, wobei der Begriff der technischen Vorschrift sehr weit gefasst wurde, und auch eine Diskussion mit den zuständigen Organen der Kommission einzuleiten, da die Angelegenheit auch für den Schutz des Wettbewerbs von großer Bedeutung ist.

5. Selbst wenn man die auf den vorliegenden Fall anwendbaren Rechtsvorschriften über die Dienste der Informationsgesellschaft in Betracht zieht, steht der notifizierte Entwurf jedenfalls im Einklang mit Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2000/31/EG der Europäischen Union vom 8. Juni 2000, wonach

i) die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass „Dienste der Informationsgesellschaft“, die von einem in ihrem Hoheitsgebiet niedergelassenen Diensteanbieter erbracht werden, den in diesen Mitgliedstaaten geltenden innerstaatlichen Vorschriften im koordinierten Bereich entsprechen,

ii) ungeachtet der vorstehenden Ausführungen dieselben Mitgliedstaaten den Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft nicht aus Gründen einschränken dürfen, die in den koordinierten Bereich fallen.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass die Dienste der Informationsgesellschaft nach dem Rechtsrahmen erbracht werden müssen, der in dem Mitgliedstaat gilt, in dem die Dienste erbracht werden, unabhängig vom Herkunftsmitgliedstaat des Diensteanbieters.

Aufgrund dieser Bestimmungen muss ein Wirtschaftsteilnehmer aus einem EU-Mitgliedstaat, wenn er im italienischen



EUROPEAN COMMISSION

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

Hoheitsgebiet „niedergelassen“ ist – ein Umstand, der nach Artikel 49 Absatz 1 AEUV auch der Fall ist, wenn dieser Anbieter in diesem Hoheitsgebiet Gesellschaften gegründet oder lediglich Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften errichtet hat –, die vom italienischen Gesetzgeber in einem bestimmten Bereich eingeführten Rechtsvorschriften einhalten.

Mit anderen Worten darf die Erbringung von Diensten der Informationsgesellschaft in einem bestimmten koordinierten Bereich nicht die Einführung von Ausnahmen oder jedenfalls die Änderung des bestehenden Regelungsrahmens in diesem Bereich rechtfertigen.

Der oben beschriebene Regelungsrahmen entspricht auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, 20. Dezember 2017, Große Kammer, Rechtssache C-434/15, Asociación Profesional Élite Taxi/Uber Systems Spain SL), in der er Folgendes ausführte:

i) „ein Vermittlungsdienst, der es mittels einer Smartphone-Applikation ermöglicht, die Informationen über die Buchung der Verkehrsdienstleistung zwischen dem Passagier und dem nicht berufsmäßigen Fahrer, der die Beförderung mit seinem eigenen Fahrzeug durchführt, zu übermitteln, erfüllt grundsätzlich die Kriterien, um als „Dienstleistung der Informationsgesellschaft“ im Sinne von Art. 1 Nr. 2 der Richtlinie 98/34 eingestuft zu werden“,

ii) ist jedoch der genannte Vermittlungsdienst, auch mit digitalen Mitteln, integraler Bestandteil der Tätigkeiten des Beförderers, so ist dieser als „Verkehrsdienstleistung“ im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 Buchstabe d der Richtlinie 2006/123/EG konfiguriert und unterliegt daher nicht der Anwendung der Richtlinien über Dienste der Informationsgesellschaft.

6. Der Bereich der außerplanmäßigen öffentlichen Verkehrsdienste, der sowohl Taxi- als auch NCC-Beförderer umfasst, stellt zweifellos einen geregelten Bereich dar, in dem die verschiedenen Verkehrsunternehmen nach spezifischen Anforderungen und technischen und betrieblichen Vorschriften für die Erbringung von Dienstleistungen tätig werden dürfen.

Die Bestimmungen des Entwurfs des Ministerialdekrets, das der Kommission gemäß der Richtlinie Nr. 1535/2015 notifiziert wurde, sollen die Tätigkeiten von Vermittlungsplattformen zwischen Endnutzern und Anbietern außerplanmäßiger öffentlicher Verkehrsdienste regeln, um die Einhaltung der vom italienischen Gesetzgeber eingeführten Vorschriften über die Erbringung der oben genannten Taxi- und privaten Mietfahrzeugdienste sicherzustellen.

Mit den Bestimmungen des oben genannten Entwurfs des Ministerialdekrets werden keine Verkehrsbeschränkungen für die Dienste der Informationsgesellschaft eingeführt, es wird vielmehr eine Verbindung zwischen den Modalitäten für die Erbringung dieser Dienste und dem für die zugrunde liegenden Marktsektoren, insbesondere Taxi- und NCC-Verkehrsdienste, geltenden Rechtsrahmen hergestellt.

Daraus folgt, dass die Bestimmung des Artikels 3 Absatz 2 der genannten Richtlinie Nr. 2000/31/EG, wonach „die Mitgliedstaaten den freien Verkehr von Diensten der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat nicht aus Gründen einschränken dürfen, die in den koordinierten Bereich fallen“, nicht gilt oder wirksam wird.

Diese Bestimmung bezieht sich bei näherer Betrachtung speziell und ausschließlich auf die Vorschriften, denen die Dienste der Informationsgesellschaft unterliegen, unbeschadet der Möglichkeit der einzelnen Landesgesetzgeber, die Art und Weise der Ausübung dieser Dienste anzupassen, um die Einhaltung der geltenden Vorschriften in den zugrunde liegenden „koordinierten Bereichen“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 2000/31/EG sicherzustellen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass „die Tätigkeit der Mietwagenfahrer keine liberalisierte Tätigkeit ist, sondern einer Genehmigung bedarf, die auf der Grundlage bestimmter Anforderungen erteilt wird, die nicht „subjektiver“ (z. B. das Strafregister, finanzielle Leistungsfähigkeit oder berufliche Fähigkeiten betreffend, für die der Grundsatz der Herkunftslandkontrolle zweifellos gilt), sondern vielmehr „objektiver“ Art sind, da sie an bestimmte organisatorische



EUROPEAN COMMISSION

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

Standards gebunden sind („operativer Hauptsitz“ und ‚Garage‘, die beide im Gebiet der Gemeinde liegen, die die Genehmigung als ‚Warnzeichen‘ dieser territorialen Größe erteilt hat) und funktionellen Charakter haben (in Bezug auf die Notwendigkeit, die Mietdienstleistung hauptsächlich innerhalb des betreffenden Provinzgebiets zu erbringen)“ (Staatsrat, Sec. V, 11. Juli 2022, Nr. 5765).

Wie aus dem Wortlaut des Dekrets des Premierministers hervorgeht, zielen die Verpflichtungen, die den Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft auferlegt werden, darauf ab, die staatlichen Bestimmungen über die Erbringung von Taxi- und NCC-Diensten umzusetzen und die Einhaltung der Bestimmungen des Gesetzes Nr. 21 vom 15. Januar 1992 zu gewährleisten, das den Rechtsrahmen für die Erbringung der genannten Verkehrsdienste enthält.

Es handelt sich um Rechtsvorschriften, die in keiner Weise gegen europäische Regelungen (wie der Bolkestein-Richtlinie) verstoßen, die im Übrigen denen der führenden europäischen Länder ähnlich sind.

7. In jedem Fall können die Voraussetzungen für die Einführung einer möglichen Abweichung von Artikel 3 Absatz 2 der oben genannten Richtlinie als erfüllt angesehen werden.

Auf der Grundlage von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a Ziffer i der genannten Richtlinie lassen sie die Anforderungen der öffentlichen Sicherheit unberührt, wonach „die Mitgliedstaaten von Absatz 2 abweichende Maßnahmen in Bezug auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft treffen können, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: a) die Maßnahmen: (i) sind aus einem der folgenden Gründe erforderlich: - Schutz der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Wahrung nationaler Sicherheits- und Verteidigungsinteressen“.

Die im notifizierten Entwurf enthaltenen Bestimmungen sind durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, da sie darauf abzielen, einen Registrierungsmechanismus für Vermittlungsplattformen einzuführen, über die außerplanmäßige öffentliche Verkehrsdienste erbracht werden, mit dem besonderen Zweck, sicherzustellen, dass geprüft wird, wie diese Betreiber die jeweiligen Verkehrsdienste erbringen.

Mit diesen Kontrollen soll sichergestellt werden, dass außerplanmäßige öffentliche Verkehrsdienste von Einrichtungen erbracht werden, die die erforderlichen beruflichen Anforderungen erfüllen und die vom staatlichen Gesetzgeber in Bezug auf diese Betreiber festgelegten technischen Betriebsanforderungen einhalten, wodurch diese Betreiber daran gehindert werden, die oben genannten regulatorischen Anforderungen allein deshalb zu umgehen, weil der Dienstleistungsvertrag mit dem Endnutzer über eine digitale Plattform geschlossen wird.

Die im Entwurf des Ministerialdekrets enthaltenen Bestimmungen haben daher eine grundlegende Funktion, die Vorschriften zum Schutz der Straßenverkehrssicherheit in allen Fällen zu gewährleisten, in denen Verkehrsdienste online erworben oder gebucht werden, und entsprechen daher in vollem Umfang den Anforderungen des Schutzes der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie 2000/31/EG.

8. Die Notwendigkeit, strenge Mechanismen einzuführen, um die Einhaltung der oben genannten Rechtsvorschriften zu gewährleisten, ist insbesondere im Bereich der außerplanmäßigen öffentlichen Verkehrsdienste von Bedeutung, was durch die beträchtliche Anzahl von Unregelmäßigkeiten belegt wird, die in diesem Sektor häufig von den zuständigen Regulierungsbehörden festgestellt werden. Als Beispiel sei angemerkt, dass im Rahmen der 2017 von der Gemeinde Rom durchgeführten Kontrolltätigkeiten festgestellt wurde, dass bei insgesamt 1.294 Kontrollen von Taxis und NCCs 228 Verstöße festgestellt wurden, d.h. eine Zahl, die etwa 17,6 % der überprüften Fahrzeuge entspricht.

Wir freuen uns über Ihre Zusammenarbeit und stehen Ihnen für jede weitere Unterstützung zur Verfügung, die Sie benötigen.



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

Single Market Enforcement

Notification of Regulatory Barriers

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie (EU) 2015/1535

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