



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 10.1.2025

C(2025) 46 final

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

Betreff: Notifizierung 2024/578/IT

Technische und verfahrenstechnische Verfahren zur Beurteilung der Volljährigkeit der Nutzer im Sinne von Artikel 13a des Gesetzesdekrets Nr. 123 vom 5. September 2023, mit Änderungen in das Gesetz Nr. 159 vom 13. November 2023 umgewandelt

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

Exzellenz,

Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 ⁽¹⁾, notifizierten die italienischen Behörden der Kommission am 16. Oktober 2024 den Entwurf „*Technische und verfahrenstechnische Verfahren zur Beurteilung der Volljährigkeit der Nutzer im Sinne von Artikel 13a des Gesetzesdekrets Nr. 123 vom 5. September 2023, mit Änderungen in das Gesetz Nr. 159 vom 13. November 2023 umgewandelt*“ (im Folgenden „notifizierter Entwurf“).

Der Notifizierungsmittelung zufolge zielt der notifizierte Entwurf darauf ab, die technischen und verfahrenstechnischen Vorkehrungen festzulegen, die Website-Betreiber und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die pornografische Bilder und Videos in Italien verbreiten, treffen müssen, um die Volljährigkeit der Nutzer zu ermitteln.

Mit dem notifizierten Entwurf sollen die Bestimmungen des zugrunde liegenden Artikels 13a des Gesetzesdekrets Nr. 123 vom 5. September 2023 (im Folgenden „Caivano-Dekret“) umgesetzt werden, der mit Änderungen in das Gesetz Nr. 159 vom 13. November 2023 umgewandelt wurde, mit dem die Regulierungsbehörde für Kommunikation beauftragt wird, die technischen und verfahrenstechnischen

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.
Europäische Kommission, 1049 Brüssel, BELGIEN

Vorkehrungen für Altersüberprüfungsverfahren für Website-Betreiber und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die pornografische Bilder und Videos verbreiten, festzulegen. Artikel 13a Absatz 2 des Gesetzesdekrets Nr. 123/2023 sieht vor, dass seine Bestimmungen Artikel 42 der Gesetzesverordnung Nr. 208 vom 8. November 2021, die die Richtlinie 2010/13/EU (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste oder „AVMD-Richtlinie“)⁽²⁾, geändert durch Richtlinie (EU) 2018/1808, in nationales Recht umsetzt, unberührt lassen. Die Kommission stellt fest, dass das zugrunde liegende Gesetzesdekret Nr. 123/2023 der Kommission nicht gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 notifiziert wurde; gemäß der genannten Richtlinie hat die Kommission ihre nachstehende Bewertung auf den in dieser Notifizierung unter dem Aktenzeichen 2024/578/IT notifizierten Entwurf beschränkt. ⁽³⁾

In Bezug auf den notifizierten Entwurf richtete die Kommission am 28. Oktober 2024 ein Ersuchen um zusätzliche Informationen an die italienischen Behörden, um Klarstellungen zu den Maßnahmen des notifizierten Entwurfs zu erhalten. Die von den italienischen Behörden am 12. November 2024 übermittelten Antworten werden bei der folgenden Bewertung berücksichtigt.

Die Prüfung der einschlägigen notifizierten Bestimmungen veranlasste die Kommission, die nachstehende ausführliche Stellungnahme abzugeben.

1. Einleitung

Die Kommission nimmt die Notifizierungsmitteilung zur Kenntnis, wonach der notifizierte Entwurf das Ziel verfolgt, Minderjährige zu schützen, indem der Zugang zu pornografischen Inhalten verhindert wird, da dies die Achtung ihrer Würde untergräbt und ihr körperliches und geistiges Wohlbefinden beeinträchtigt.

Die Kommission teilt das Ziel der notifizierten Bestimmungen, Minderjährige im Internet insbesondere vor pornografischen Inhalten zu schützen, die ihre Gesundheit, ihre körperliche, geistige und moralische Entwicklung beeinträchtigen können. Obwohl solche Inhalte in den Mitgliedstaaten legal sein können, sollten Minderjährige bei der Nutzung von Online-Diensten keinen Zugang dazu haben. Um sicherzustellen, dass Minderjährige Online-Dienste sicher nutzen können, müssen die Anbieter von Plattformen, die von Minderjährigen genutzt werden können, ihren Beitrag leisten und ihrer Verantwortung gerecht werden.

Die Kommission stellt ferner fest, dass die Ziele der notifizierten Rechtsvorschriften eindeutig mit denen des europäischen Rechtsrahmens für Online-Dienste, insbesondere der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste, „DSA“)⁽⁴⁾ und der Richtlinie 2000/31/EG (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr)⁽⁵⁾ übereinstimmen.

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.

³ ()Urteil in der Rechtssache C-443/98 Unilever, EU:C:2000:496, Rn. 49-52.

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. L 277 vom 27.10.2022, S. 1-102.

⁵() 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. 1-16.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission am 31. Juli 2024 eine Aufforderung zur Einreichung von Nachweisen gestartet hat, um Rückmeldungen zu ihren künftigen Leitlinien zum Schutz von Minderjährigen online im Rahmen des DSA einzuholen. Nach ihrer Verabschiedung werden diese Leitlinien Anbietern von Online-Plattformen als Orientierungshilfe dienen, wie sie ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz für Minderjährige im Internet gewährleisten können, wie es das Gesetz über digitale Dienste verlangt. ⁽⁶⁾

Die Kommission möchte betonen, dass das Gesetz über digitale Dienste infolgedessen eine wirksame unionsweite Regelungslösung für einige der mit dem notifizierten Entwurf verfolgten Ziele bietet. Das Gesetz über digitale Dienste sieht ein gemeinsames Regelwerk der Union vor, das Hosting-Diensteanbietern und Anbietern von Online-Plattformen eine Vielzahl von Verpflichtungen zur Bekämpfung illegaler und schädlicher Online-Inhalte auferlegt und gleichzeitig den europäischen Binnenmarkt stärkt. Als Verordnung des Unionsrechts gilt das Gesetz über digitale Dienste unmittelbar in allen Mitgliedstaaten, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind.

2. Ausführliche Stellungnahme

2.1. Bewertung im Lichte der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

a) Anwendbarkeit der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr und der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste

Der notifizierte Entwurf fällt in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr.

Erstens, in Bezug auf den persönlichen Anwendungsbereich der notifizierten Bestimmungen gilt der notifizierte Entwurf für Website-Betreiber und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, wo immer sie niedergelassen sind, die pornografische Bilder, Programme und Videos in Italien verbreiten, für die eine Altersüberprüfung vorgeschrieben ist.

Wie von den italienischen Behörden in ihren Antworten bestätigt, fallen die entsprechenden Dienste unter die Definition der Dienste der Informationsgesellschaft ⁽⁷⁾ und fallen daher in den Anwendungsbereich der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr. Insbesondere in Bezug auf Anbieter von Videoplattformen wird in dem notifizierten Entwurf auf die in der AVMD-Richtlinie enthaltene Definition verwiesen. In Erwägungsgrund 44 der Richtlinie (EU) 2018/1808 zur Änderung der AVMD-Richtlinie heißt es weiter, dass Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die unter diese Richtlinie fallen, Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr bereitstellen.

Zu den Anbietern, die dem notifizierten Entwurf unterliegen, gehören daher auch Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) 2015/1535 und damit auch im Sinne der Artikel 1 und 2

⁽⁶⁾ [Kommission veröffentlicht eine Aufforderung zur Einreichung von Nachweisen für Leitlinien für den Online-Schutz von Minderjährigen im Rahmen des Gesetzes über digitale Dienste | Gestaltung der digitalen Zukunft Europas \(europa.eu\).](#)

⁽⁷⁾ Insbesondere „alle Dienstleistungen, die in der Regel gegen Entgelt im Fernabsatz elektronisch und auf individuellen Abruf eines Empfängers erbracht werden“.

der Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr, sofern sie die dort festgelegten Bedingungen erfüllen.

Zweitens, zum sachlichen Anwendungsbereich der notifizierten Bestimmungen: Die in dem notifizierten Entwurf enthaltenen Vorschriften betreffen insbesondere die Anforderungen an Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, um den Zugang Minderjähriger zu für sie schädlichen Inhalten zu verhindern.

Nach dem notifizierten Entwurf wären die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft insbesondere verpflichtet,

- Alterssicherungssysteme für Nutzer einzurichten und zu betreiben, um den Zugang von Kindern unter 18 Jahren zu pornografischen Inhalten zu verhindern (Artikel 2),
- die technischen Anforderungen und Normen erfüllen, die im notifizierten Entwurf für diese Alterssicherungssysteme vorgeschrieben sind, wie unter anderem Verhältnismäßigkeit, Schutz personenbezogener Daten, Vertraulichkeit, Sicherheit, Genauigkeit und Wirksamkeit (Artikel 2);
- der zuständigen nationalen Behörde die Liste der mit der Altersüberprüfung betrauten Dritten (der unabhängige Dritte) zu übermitteln (Artikel 2),
- der zuständigen nationalen Behörde für die Zwecke der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Aufsichtstätigkeit alle sachdienlichen Informationen über ihr Unternehmen, über ihre Methode der Altersüberprüfung und über die Gründe für ihre Wahl zu übermitteln (Artikel 2);
- die vorgeschriebenen Transparenzanforderungen gegenüber den Nutzern einzuhalten:
 - o die Nutzer durch einfache, klare und vollständige Erläuterungen für Erwachsene und Minderjährige über die verarbeiteten Systeme und Daten sowie die Zwecke zu informieren (Artikel 2 Ziffer viii Absatz 1);
 - o auf ihrer Website Daten über die Genauigkeit und Wirksamkeit der verwendeten Alterssicherungssysteme zur Verfügung zu stellen, und die bei der Bewertung verwendeten Metriken und Parameter sowie die erzielten Ergebnisse zu melden (Artikel 2 Ziffer viii Absatz 2).

Der notifizierte Entwurf ermächtigt die zuständige nationale Behörde auch, ihre Vorschriften gegenüber Diensteanbietern, die in ihren Anwendungsbereich fallen, zu überwachen und durchzusetzen (Artikel 3).

Diese Verpflichtungen, die die Ausübung der Tätigkeit eines Dienstes der Informationsgesellschaft betreffen, fallen daher gemäß Artikel 2 Buchstaben h und i in den koordinierten Bereich der Richtlinie 2000/31/EG. Die oben genannten Verpflichtungen fallen auch in die koordinierten Bereiche der Richtlinie 2010/13/EU (AVMD-Richtlinie) für Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, insbesondere unter Artikel 28b Absatz 3 Buchstabe f. Daher wurden diese Verpflichtungen im Licht dieser Richtlinien analysiert.

b) Artikel 3 Absätze 1, 2 und 4 der Richtlinie 2000/31/EG

Die Kommission stellt fest, dass die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gelten, die ihre Dienste auf italienischem Hoheitsgebiet anbieten, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie

niedergelassen sind. Dieser Aspekt wurde von den italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Auskunftersuchen bestätigt.

In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass in Artikel 3 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2000/31/EG das „Herkunftslandprinzip“ festgelegt ist, wonach Dienste der Informationsgesellschaft nur am Ort ihrer Tätigkeit reguliert werden dürfen. Die Anbieter solcher Dienstleistungen unterliegen daher in der Regel dem Recht des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind.

In Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG sind 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 – aus den in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe a der Richtlinie abschließend aufgeführten Gründen und im Einklang mit den materiellrechtlichen 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 2000/31/EG zu diesem Zweck hingewiesen wird. Nach dieser Rechtsprechung können Maßnahmen mit allgemeiner und abstrakter Geltung, die nicht auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft beschränkt sind, wie sie im notifizierten Entwurf vorgeschrieben sind, nicht unter die Ausnahme nach Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG fallen. ⁽⁸⁾

In ihren Antworten auf das Auskunftersuchen der Kommission erklären die italienischen Behörden, dass die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs für bestimmte Kategorien von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft gelten würden, nämlich für Website-Betreiber und Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die pornografische Bilder und Videos in Italien verbreiten. Der notifizierte Entwurf würde in Italien unterschiedslos für in- und ausländische Anbieter, auch mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten, von breit gefächerten und nicht definierten Kategorien von Diensten der Informationsgesellschaft gelten. In Bezug auf die Website-Betreiber waren die italienischen Behörden nicht in der Lage, eine Identifizierung oder Schätzung der Dienstleister mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten als Italien vorzulegen, die von der Maßnahme erfasst würden. In Bezug auf die zweite Kategorie nimmt die Kommission die italienischen Klarstellungen zur Kenntnis, wonach die Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die den Bestimmungen des notifizierten Entwurfs unterliegen, diejenigen sein werden, die in der MAVISE-Datenbank der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle enthalten sind ⁽⁹⁾. Die Kommission stellt jedoch fest, dass diese Datenbank alle Diensteanbieter enthält, die nach Angaben des

⁸() Urteil des Gerichtshofs vom 9. November 2023, C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, Rn. 59 und 60: „59 Eine solche Auslegung hat im Gegenteil zur Folge, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht ermächtigt sind, solche Maßnahmen zu ergreifen, so dass sich die Prüfung erübrigt, ob diese Maßnahmen erforderlich sind, um zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerecht zu werden. 60. Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, 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.“

Siehe auch Urteil vom 30. Mai 2024 in den gemeinsamen Rechtssachen *Airbnb Ireland UC und Amazon Services Europe Sàrl gegen Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* C-662/22 und C-667/22, EU:C:2024:432, Rn. 70.

⁹ () https://mavise.obs.coe.int/advanced-search?service_type=4&genre=1.

Niederlassungsmitgliedstaats als Video-Sharing-Plattformdienst im Sinne der AVMD-Richtlinie gelten. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass der notifizierte Entwurf allgemeine und abstrakte Verpflichtungen festlegt, die breiten und nicht definierten Kategorien von Dienstleistungsanbietern unabhängig von ihrem Niederlassungsort auferlegt werden, und keine gezielten Maßnahmen gegen einen bestimmten Diensteanbieter nach den in der Richtlinie 2000/31/EG vorgeschriebenen Verfahren. Daher stellt der notifizierte Entwurf in der bei der Kommission notifizierten Form eine solche Reihe von Maßnahmen mit allgemeiner und abstrakter Geltung dar, die unterschiedslos für in- und ausländische Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft gelten würden. Auf jeden Fall ist die Kommission auf der Grundlage der ihr zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Informationen nicht in der Lage zu überprüfen, ob und wie die italienischen Behörden sicherstellen wollen, dass sowohl die materiell-rechtlichen als auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen gemäß Artikel 3 Absatz 4 der Richtlinie 2000/31/EG erfüllt sind oder erfüllt werden könnten. In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass diese Bestimmung nicht nur vorschreibt, dass eine restriktive Maßnahme auf einen bestimmten Dienst der Informationsgesellschaft beschränkt sein muss, eines der in dieser Bestimmung festgelegten Ziele verfolgt und dies in verhältnismäßiger Weise tut (die materiell-rechtlichen Anforderungen), sondern dass sie auch den Bestimmungsmitgliedstaat verpflichtet, den Niederlassungsmitgliedstaat des Anbieters, für den die Maßnahme erlassen wird, aufzufordern, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, und, wenn dieser Mitgliedstaat keine Maßnahme ergreift oder die von ihm ergriffene Maßnahme unzureichend ist, diesen Mitgliedstaat sowie die Kommission über die Maßnahme zu unterrichten, die er zu erlassen beabsichtigt (die Verfahrensanforderungen).

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass der territoriale Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs, soweit er für Anbieter von Video-Sharing-Plattformen gilt, ebenfalls im Hinblick auf die AVMD-Richtlinie problematisch ist. Als Unterkategorie von Diensten der Informationsgesellschaft unterliegen Video-Sharing-Plattformen gemäß Artikel 28a der AVMD-Richtlinie der Anwendung des in Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG festgelegten Herkunftslandprinzips. Die Kommission erinnert daran, dass das in Artikel 28a Absatz 5 der AVMD-Richtlinie bestätigte Verfahren zur Abweichung von diesem Grundsatz für Video-Sharing-Plattformen in Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG festgelegt ist und die in diesem Artikel vorgesehenen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Kriterien erfüllen muss.

Daher stellt der notifizierte Entwurf nach Auffassung der Kommission in seiner jetzigen Form eine ungerechtfertigte Beschränkung der Freiheit dar, Dienste der Informationsgesellschaft aus einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, was gegen Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG und die jüngste Rechtsprechung des EuGH verstößt.

2.2. Bewertung im Lichte der Verordnung (EU) 2022/2065 (Gesetz über digitale Dienste)

a) Anwendbarkeit des Gesetzes über digitale Dienste („DSA“)

Der notifizierte Entwurf fällt aus den nachstehend dargelegten Gründen in den Anwendungsbereich des Gesetzes über digitale Dienste.

Was erstens den persönlichen Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs betrifft, erlegt dieser Betreibern von Websites und Anbietern von Video-Sharing-Plattformen

Verpflichtungen auf, die, wie von den italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen um zusätzliche Informationen bestätigt, als Unterkategorie von Anbietern von Online-Vermittlungsdiensten gemäß Artikel 3 des DSA, insbesondere als Hosting- und Online-Plattformdienste, gelten.

Darüber hinaus erklären die italienischen Behörden, wie bereits im vorherigen Abschnitt erwähnt, in ihren Antworten auf das von der Kommission übermittelte Ersuchen um zusätzliche Informationen, dass die Anbieter von Video-Sharing-Plattformen, die unter den notifizierten Entwurf fallen, diejenigen sein werden, die in der MAVISE-Datenbank der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle aufgeführt sind. Es sei darauf hingewiesen, dass diese Liste Plattformen umfasst, die von der Kommission als sehr große Online-Plattformen (VLOPs) ⁽¹⁰⁾ bezeichnet wurden.

Zweitens bestätigen die italienischen Behörden in Bezug auf den sachlichen Anwendungsbereich der notifizierten Bestimmungen in der Notifizierungsmitteilung und in ihren Antworten, dass der Grund für den notifizierten Entwurf darin besteht, Minderjährige zu schützen, was im Einklang mit dem Gesetz über digitale Dienste und insbesondere dessen Artikel 28 steht, der für alle Anbieter von Online-Plattformen gilt und von ihnen verlangt, angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen, um ein hohes Maß an Privatsphäre, Sicherheit und Schutz von Minderjährigen in ihrem Dienst zu gewährleisten, sowie dessen Artikel 34 und 35, die erhebliche zusätzliche Verpflichtungen enthalten, die speziell für Anbieter von VLOPs in Bezug auf den Schutz von Minderjährigen gelten. Diese Anbieter müssen (i) alle systemischen Risiken für den Schutz von Minderjährigen und die Rechte von Kindern ermitteln, analysieren und bewerten und (ii) diese Risiken mindern. Insbesondere bezieht sich das Gesetz über digitale Dienste auf Systeme zur Altersüberprüfung als Beispiel für wirksame und gezielte Durchsetzungsmaßnahmen zum Schutz der Rechte von Kindern (Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe j). In Artikel 14 des Gesetzes über digitale Dienste werden den Anbietern von Vermittlungsdiensten auch Anforderungen an die Anwendung ihrer Nutzungsbedingungen auferlegt, die unter gebührender Berücksichtigung der Grundrechte der Nutzer (daher einschließlich der in Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte des Kindes) zu erfüllen sind. Wie in den Erwägungsgründen 40, 71 und 81 der genannten Verordnung erläutert, ist der Jugendschutz eines der wichtigsten politischen Ziele des DSA. Mit dem notifizierten Entwurf sollen daher dieselben Ziele erreicht werden wie mit dem Gesetz über digitale Dienste, das den Schutz Minderjähriger vor schädlichen Inhalten, einschließlich pornografischer Inhalte, in der gesamten Union umfasst.

b) Vollständige Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste

Die Kommission möchte betonen, dass es sich bei dem Gesetz über digitale Dienste um ein horizontales Rechtsinstrument handelt, mit dem die Vorschriften für die Erbringung von Vermittlungsdiensten ⁽¹¹⁾ in der Union vollständig harmonisiert werden. Da es sich um eine Verordnung handelt, lässt das Gesetz über digitale Dienste keine nationalen Durchführungsmaßnahmen zu. ⁽¹²⁾ Denn gemäß Artikel 288 AEUV sind Verordnungen

¹⁰ () Die folgenden VLOPs sind bis heute in der MAVISE-Datenbank aufgeführt: Pornhub, Stripchat, XVideos und XNXX.

¹¹ () DSA, Erwägungsgrund 9.

¹² () Rechtssache 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 (zur Gefahr abweichender Definitionen nach EU-Recht und nationalem Recht).

in der gesamten Union und damit in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. 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 gewährleisten ⁽¹³⁾.

Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten keine nationalen Rechtsvorschriften erlassen, die sich möglicherweise mit den Bestimmungen des GdD überschneiden könnten. 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.

Diesbezüglich bestätigen die italienischen Behörden in ihrer Antwort auf das Ersuchen um zusätzliche Informationen, dass der Grundgedanke des notifizierten Entwurfs darin besteht, Minderjährige im Einklang mit dem Gesetz über digitale Dienste, insbesondere Artikel 28 über den Schutz Minderjähriger, zu schützen.

Darüber hinaus sind in den Artikeln 15, 24 und 43 des Gesetzes über digitale Dienste spezifische Transparenzberichtspflichten für Anbieter von Vermittlungsdiensten und Online-Plattformen festgelegt, einschließlich erweiterter Verpflichtungen für VLOP-Anbieter. In diesem Zusammenhang sind die in Artikel 2 des notifizierten Entwurfs enthaltenen Verpflichtungen, i) der Kommunikationsbehörde Bericht zu erstatten und ii) die Transparenz gegenüber den Nutzern in Bezug auf Informationen im Zusammenhang mit der Moderation von Online-Inhalten durch den Alterssicherungsmechanismus zu erhöhen, als Bereiche anzusehen, die bereits vollständig durch das Gesetz über digitale Dienste harmonisiert wurden.

Das Gesetz über digitale Dienste schreibt den Mitgliedstaaten weder vor noch gestattet es ihnen, zusätzliche nationale Anforderungen in Bezug auf den von ihm erfassten Gegenstand zu erlassen, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist. ⁽¹⁴⁾

Die Kommission stellt ferner fest, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der vollständigen Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste in Bezug auf die den Anbietern von Online-Plattformen auferlegten Sorgfaltspflichten, insbesondere zum Schutz Minderjähriger vor illegalen und schädlichen Inhalten, und zur Wahrung der Integrität des Binnenmarkts für digitale Dienste daran gehindert sind, im Anwendungsbereich von Artikel 28b Absatz 6 der AVMD-Richtlinie nationale Maßnahmen zu erlassen, die sich mit dem Gesetz über digitale Dienste überschneiden oder deren vollständig harmonisierender Wirkung widersprechen würden.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Kommissionsdienststellen im konkreten Bereich der Alterssicherungssysteme eine Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und ihren Koordinatoren für digitale Dienste zur Umsetzung der im DSA enthaltenen Vorschriften eingeleitet haben. Dieses Netzwerk sammelt nationale Behörden mit einschlägigem Fachwissen, um bewährte Verfahren und Standards im Bereich der Alterssicherung zu ermitteln.

¹³) Rechtssache C-606/10, *ANAFE*, EU:C:2012:348, Absatz 72.

¹⁴) Die Kommission weist die italienischen Behörden beispielsweise auf Abschnitt 21 des notifizierten Entwurfs hin, der sich mit den Artikeln 11 und 13 des Gesetzes über digitale Dienste überschneidet.

Die Arbeit dieser Taskforce baut auf den bestehenden Maßnahmen auf nationaler Ebene und laufenden Initiativen wie der europäischen Briefftasche für die Digitale Identität („EUid-Briefftasche“) auf, die in der kürzlich angenommenen Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität enthalten ist⁽¹⁵⁾, auch unter Berücksichtigung des Stands der Technik und der derzeitigen Marktpraxis. Die sich daraus ergebenden bewährten Verfahren und Standards sollten Teil einer EU-weiten Lösung sein, die den Anbietern von Online-Plattformen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem DSA übermittelt werden kann.

Diese spezielle Taskforce arbeitet intensiv an dieser EU-weiten Lösung, und ihre Arbeit schreitet rasch voran. In Ermangelung einer EU-weiten Lösung zur Überprüfung des Alters der Nutzer sollte jede nationale Übergangslösung weiterhin mit dem Unionsrecht, einschließlich Artikel 3 der Richtlinie 2000/31/EG, im Einklang stehen und auch einen Mechanismus zur Rücknahme oder Aufhebung aller nationalen Maßnahmen vorsehen, die nach der Umsetzung der europäischen technischen Lösung überflüssig werden. Der der Kommission notifizierte Entwurf berücksichtigt einen solchen Mechanismus nicht.

Aus den oben dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die Bestimmungen des notifizierten Entwurfs, soweit sie dieselben Ziele verfolgen wie das DSA, nicht mit der größtmöglichen Harmonisierungswirkung des DSA vereinbar sind.

c) Überwachungs- und Durchsetzungssystem

Um sicherzustellen, dass das Gesetz über digitale Dienste bei der Verfolgung unserer gemeinsamen Ziele, insbesondere des Jugendschutzes, uneingeschränkt wirksam ist, ist es unerlässlich, die Harmonisierungswirkung des Gesetzes über digitale Dienste sowie seines Überwachungs- und Durchsetzungssystems zu wahren.

Gemäß Kapitel IV des Gesetzes über digitale Dienste beruht die Überwachung und Durchsetzung des Gesetzes über digitale Dienste auf einer engen Zusammenarbeit zwischen den benannten nationalen Koordinatoren für digitale Dienste (und anderen zuständigen Behörden) nach dem Herkunftslandprinzip und zwischen diesen nationalen Behörden und der Kommission (Artikel 55 und 56 des Gesetzes über digitale Dienste).

In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass der notifizierte Entwurf die Überwachung und Durchsetzung seiner Bestimmungen, einschließlich derjenigen, die in den vollständig harmonisierten Bereich des Gesetzes über digitale Dienste fallen, der italienischen Kommunikationsbehörde überträgt. Dieses Überwachungs- und Durchsetzungssystem nach dem notifizierten Entwurf würde auch für Dienstleister außerhalb der italienischen Gerichtsbarkeit und für VLOPs gelten, soweit sie in den Anwendungsbereich des notifizierten Entwurfs fallen. Die Kommission fordert die italienischen Behörden auf, dafür zu sorgen, dass das endgültige Gesetz mit der Aufsichts- und Durchsetzungsstruktur des Gesetzes über digitale Dienste in Einklang steht.

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

¹⁵) Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament am 29. Februar 2024 und vom Rat am 26. März 2024 angenommen

Die Kommission erinnert die italienischen Behörden daran, dass gemäß diesem Artikel der Mitgliedstaat, der den Entwurf einer technischen Vorschrift erstellt hat, bei Abgabe einer ausführlichen Stellungnahme verpflichtet ist, die Annahme des Entwurfs auf ein Datum 4 Monate nach seiner Notifizierung zu verschieben. Diese Frist endet daher am 17. Februar 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 zu einer solchen Stellungnahme zu treffen gedenkt.

Wenn die italienischen Behörden den in der Richtlinie (EU) 2015/1535 festgelegten Verpflichtungen nicht nachkommen oder wenn der Wortlaut des zu prüfenden Entwurfs der technischen Vorschrift ohne Berücksichtigung der erhobenen Einwände angenommen wird oder anderweitig gegen EU-Recht verstößt, behält sich die Kommission das Recht vor, gemäß Artikel 258 AEUV Klage gegen Italien einzuleiten.

Ich verbleibe, Exzellenz,

Für die Kommission

Henna Virkkunen
Exekutiv-Vizepräsidentin der
Kommission