ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

9 november 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2000/31/EG – Diensten van de informatiemaatschappij – Artikel 3, lid 1 – Beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst – Artikel 3, lid 4 – Afwijking van het beginsel van vrij verkeer van diensten van de informatiemaatschappij – Begrip ‚maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij' – Artikel 3, lid 5 – Mogelijkheid om in urgente gevallen achteraf kennis te geven van maatregelen die het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij beperken – Geen kennisgeving – Tegenwerpbaarheid van deze maatregelen – Regeling van een lidstaat op grond waarvan aanbieders van communicatieplatformen, ongeacht of zij zijn gevestigd op het grondgebied van die lidstaat, een aantal verplichtingen wordt opgelegd met betrekking tot het toezicht op en de kennisgeving van vermeend illegale inhoud – Richtlijn 2010/13/EU – Audiovisuele mediadiensten – Videoplatformdiensten"

In zaak C-376/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 24 mei 2022, ingekomen bij het Hof op 10 juni 2022, in de procedure

Google Ireland Limited,

Meta Platforms Ireland Limited,

Tik Tok Technology Limited

tegen

Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria),

in tegenwoordigheid van:

Bundesministerin für Frauen, Familie, Integration und Medien im Bundeskanzleramt,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, F. Biltgen, N. Wahl (rapporteur), J. Passer en M. L. Arastey Sahún, rechters,

* Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Google Ireland Limited en Tik Tok Technology Limited, vertegenwoordigd door L. Feiler, Rechtsanwalt,

– Meta Platforms Ireland Limited, vertegenwoordigd door S. Denk, Rechtsanwalt,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch en G. Kunnert als gemachtigden,

– Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, A. Joyce en M. Tierney als gemachtigden, bijgestaan door D. Fennelly, BL,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun, S. L. Kalėda en P.-J. Loewenthal als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juni 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, leden 4 en 5, van richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”) (PB 2000, L 178, blz. 1), alsmede van artikel 28 bis, lid 1, van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten) (PB 2010, L 95, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/1808 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 (PB 2018, L 303, blz. 69) (hierna: „richtlijn 2010/13”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de in Ierland gevestigde vennootschappen Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited en Tik Tok Technology Limited enerzijds, en de Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (Oostenrijkse regelgevende instantie voor de communicatiesector) anderzijds, over de besluiten van KommAustria waarbij is vastgesteld dat deze vennootschappen onderworpen zijn aan het Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (federale wet betreffende maatregelen ter bescherming van gebruikers op communicatieplatformen) (BGBl. I, 151/2020; hierna: „KoPl-G”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2000/31

3 De overwegingen 5, 6, 8, 22 en 24 van richtlijn 2000/31 luiden:

„(5) De ontwikkeling van de diensten van de informatiemaatschappij in de Gemeenschap wordt gehinderd door een aantal juridische belemmeringen die de goede werking van de interne markt in de weg staan, en de uitoefening van het recht van vestiging en het vrije verkeer van diensten minder aantrekkelijk maken. Deze belemmeringen zijn gelegen in verschillen in de wetgeving en in de rechtsonzekerheid ten aanzien van de op deze diensten van toepassing zijnde nationale regelingen. Zolang de wetgevingen op de betrokken gebieden niet zijn gecoördineerd en aangepast, kunnen belemmeringen volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gerechtvaardigd zijn. Er bestaat rechtsonzekerheid over de omvang van de controle die de lidstaten op diensten uit een andere lidstaat kunnen uitoefenen.

(6) In het licht van de communautaire doelstellingen, van de artikelen 43 en 49 van het Verdrag en van het afgeleide communautaire recht dienen deze belemmeringen te worden opgeheven door, voor zover dit voor de goede werking van de interne markt nodig is, bepaalde nationale wetgevingen te coördineren met inbegrip van een verduidelijking van rechtsbegrippen op communautair niveau. Door slechts bepaalde specifieke vraagstukken rond de interne markt te behandelen, is deze richtlijn volledig coherent met de noodzaak het in artikel 5 van het Verdrag vervatte subsidiariteitsbeginsel te eerbiedigen.

[…]

(8) Met deze richtlijn wordt beoogd een juridisch kader te scheppen teneinde het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten te waarborgen, doch niet het strafrecht als zodanig te harmoniseren.

[…]

(22) Met het oog op een doeltreffende bescherming van de algemene belangen moet de controle op de diensten van de informatiemaatschappij bij de bron van de activiteit gebeuren. Daarom is het nodig te waarborgen dat de bevoegde autoriteiten deze bescherming niet alleen voor de burgers van hun eigen land bieden, maar voor alle burgers van de Gemeenschap. Ter verbetering van het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten is het onontbeerlijk deze verantwoordelijkheid van de lidstaat vanwaar de diensten stammen duidelijk te omschrijven. Met het oog op een doeltreffende waarborging van het vrije dienstenverkeer en van de rechtszekerheid voor de dienstverleners en de afnemers van de diensten, moeten deze diensten bovendien in beginsel aan het rechtsstelsel van de lidstaat waar de dienstverlener gevestigd is, worden onderworpen.

[…]

(24) In de context van de onderhavige richtlijn, ondanks de regel dat diensten van de informatiemaatschappij aan de bron gecontroleerd worden, is het onder de in deze richtlijn gestelde voorwaarden gegrond dat de lidstaten maatregelen kunnen treffen die tot doel hebben het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij te beperken."

4 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan de goede werking van de interne markt door het vrije verkeer van de diensten van de informatiemaatschappij tussen lidstaten te waarborgen."

5 Artikel 2 van die richtlijn luidt als volgt:

„Voor de doeleinden van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚diensten van de informatiemaatschappij': diensten zoals omschreven in artikel 1, lid 2, van richtlijn 98/34/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 1998, L 204, blz. 37)], zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB 1998, L 217, blz. 18)];

[…]

h) ‚gecoördineerd gebied': de in de nationale rechtsstelsels vastgelegde vereisten voor dienstverleners van de informatiemaatschappij en diensten van de informatiemaatschappij, ongeacht of die vereisten van algemene aard zijn dan wel specifiek daarop zijn toegesneden:

[…]"

6 Artikel 3 van voornoemde richtlijn, met als opschrift „Interne markt", bepaalt:

„1. Iedere lidstaat zorgt ervoor dat de diensten van de informatiemaatschappij die worden verleend door een op zijn grondgebied gevestigde dienstverlener voldoen aan de in die lidstaat geldende nationale bepalingen die binnen het gecoördineerde gebied vallen.

2. De lidstaten mogen het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die vanuit een andere lidstaat worden geleverd, niet beperken om redenen die vallen binnen het gecoördineerde gebied.

[…]

4. De lidstaten kunnen maatregelen nemen om voor een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij van lid 2 af te wijken, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) De maatregelen moeten:
   i) noodzakelijk zijn voor een van de volgende doelstellingen:

      – de openbare orde, in het bijzonder de preventie van, het onderzoek naar, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten, waaronder de bescherming van minderjarigen en de bestrijding van het aanzetten tot haat wegens ras, geslacht, godsdienst of

nationaliteit en van schendingen van de menselijke waardigheid ten aanzien van individuen,

– de bescherming van de volksgezondheid,

– de openbare veiligheid, met inbegrip van het waarborgen van de nationale veiligheid en defensie,

– de bescherming van consumenten, met inbegrip van beleggers;

ii) worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij waardoor afbreuk wordt gedaan aan de onder i) genoemde doelstellingen of een ernstig gevaar daarvoor ontstaat;

iii) evenredig zijn aan die doelstellingen.

b) De lidstaat moet, alvorens de betrokken maatregelen te nemen en onverminderd eventuele rechtszaken, met inbegrip van het vooronderzoek en in het kader van een strafrechtelijk onderzoek verrichte handelingen:

– de in lid 1 bedoelde lidstaat verzoeken maatregelen te nemen, maar deze is daar niet of onvoldoende op ingegaan;

– de Commissie en de in lid 1 bedoelde lidstaat in kennis stellen van zijn voornemen om de betrokken maatregelen te nemen.

5. In urgente gevallen kunnen de lidstaten afwijken van de in lid 4, onder b), genoemde voorwaarden. In dat geval moeten de Commissie en de in lid 1 bedoelde lidstaat onverwijld in kennis gesteld worden van de maatregelen en van de redenen van de urgentie.

6. Onverminderd de mogelijkheid voor de lidstaat om de uitvoering van de betrokken maatregelen voort te zetten, gaat de Commissie zo spoedig mogelijk na of de haar ter kennis gebrachte maatregelen verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht. Concludeert zij dat de maatregelen niet verenigbaar zijn, dan verzoekt zij de lidstaat in kwestie om van beoogde maatregelen af te zien of om de uitvoering onmiddellijk te staken.”

Richtlijn 2010/13

7 Artikel 1 van richtlijn 2010/13 bepaalt:

„1. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

a bis) ‚videoplatformdienst’: een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 [VWEU], indien het hoofddoel van de dienst of een daarvan losstaand gedeelte of een essentiële functie van de dienst bestaat in het aanbieden van programma’s, door gebruikers gegenereerde video’s, of beide, aan het algemene publiek, waarvoor de aanbieder van het videoplatform geen redactionele verantwoordelijkheid draagt, ter informatie, vermaak of educatie via elektronische-communicatienetwerken in de zin van artikel 2, onder a), van richtlijn 2002/21/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en

-diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33)] en waarvan de organisatie wordt bepaald door de aanbieder van het videoplatform, onder meer met automatische middelen of algoritmen, met name door weergeven, taggen en rangschikken;

[…]”

8 Artikel 28 bis, leden 1 en 5, van die richtlijn luidt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn valt een aanbieder van videoplatforms die op het grondgebied van een lidstaat is gevestigd in de zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn [2000/31], onder de bevoegdheid van die lidstaat.

[…]

5. Voor de toepassing van deze richtlijn zijn artikel 3 en de artikelen 12 tot en met 15 van richtlijn [2000/31] van toepassing op aanbieders van videoplatforms die worden geacht in een lidstaat te zijn gevestigd overeenkomstig lid 2 van dit artikel.”

Richtlijn 2015/1535

9 Artikel 1, onder e) tot en met g), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 2015, L 241, blz. 1), bevat de volgende definities:

„e) ‚regel betreffende diensten’: een algemene eis betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten als bedoeld in punt b), met name bepalingen met betrekking tot de dienstverlener, de diensten en de afnemer van diensten, met uitzondering van regels die niet specifiek betrekking hebben op de in datzelfde punt gedefinieerde diensten.

[…]

f) ‚technisch voorschrift’: een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden.

[…]

g) ‚ontwerp voor een technisch voorschrift’ de tekst van een technische specificatie, een andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van bestuursrechtelijke bepalingen, die is uitgewerkt met de bedoeling deze als technisch voorschrift vast te stellen of uiteindelijk te doen vaststellen, en die zich in een stadium van voorbereiding bevindt waarin het nog mogelijk is daarin ingrijpende wijzigingen aan te brengen.”

10 Artikel 5, lid 1, eerste alinea, van deze richtlijn luidt:

„Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken."

Oostenrijks recht

11 § 1 KoPl-G bepaalt:

„(1) Deze wet beoogt de bevordering van het verantwoordelijk en transparant omgaan met meldingen van gebruikers betreffende de hieronder genoemde inhoud op communicatieplatformen en de onverwijlde afhandeling van dergelijke meldingen.

(2) Binnen- en buitenlandse dienstverleners die communicatieplatformen (§ 2, punt 4) aanbieden voor economisch gewin, vallen binnen de werkingssfeer van deze wet, tenzij:

1. in het voorgaande kalenderjaar in Oostenrijk gemiddeld minder dan 100 000 personen geregistreerd waren als gebruiker met toegang tot het communicatieplatform, en

2. de over het voorgaande kalenderjaar in Oostenrijk behaalde omzet uit de exploitatie van het communicatieplatform minder dan 500 000 EUR bedroeg.

[…]

(4) Aanbieders van videoplatformdiensten (§ 2, punt 12) zijn met betrekking tot de daarop aangeboden programma's (§ 2, punt 9) en door gebruikers gegenereerde video's (§ 2, punt 7) vrijgesteld van de verplichtingen van deze wet.

(5) Op verzoek van een aanbieder moet de toezichthoudende autoriteit vaststellen of deze binnen de werkingssfeer van deze wet valt.

[…]"

12 § 2 KoPl-G luidt:

„In deze wet wordt verstaan onder:

[…]

2. ‚dienst van de informatiemaatschappij': een gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van de afnemer aangeboden dienst […], in het bijzonder de onlinehandel in producten en diensten, het online aanbieden van informatie, onlinereclame, elektronische zoekmachines en middelen voor het opvragen van gegevens, alsmede diensten die het mogelijk maken om via een elektronisch netwerk informatie uit te wisselen, toegang tot een dergelijk netwerk te verkrijgen of informatie over een gebruiker op te slaan […];

3. ‚aanbieder': de natuurlijke of rechtspersoon die een communicatieplatformdienst aanbiedt;

4. ‚communicatieplatformdienst': een dienst van de informatiemaatschappij die als hoofddoel of essentiële functie heeft om door middel van massale verspreiding de uitwisseling van berichten of presentaties met intellectuele inhoud in woord, schrift, geluid of beeld mogelijk te maken tussen gebruikers en een brede kring van andere gebruikers;

[…]

6. ‚gebruiker': eenieder die gebruikmaakt van een communicatieplatform, ongeacht of hij op dat communicatieplatform is geregistreerd;

7. ‚door gebruikers gegenereerde video': een reeks bewegende beelden, al dan niet met geluid, die ongeacht de duur ervan een afzonderlijk element vormt, die door een gebruiker is gecreëerd en door die gebruiker of een andere gebruiker naar een videoplatform is geüpload;

[…]

9. ‚programma': een afzonderlijk onderdeel van een audiovisuele mediadienst dat, ongeacht de lengte ervan, bestaat uit een reeks bewegende beelden, al dan niet met geluid, en deel uitmaakt van een door een aanbieder van mediadiensten opgesteld schema of opgestelde catalogus; dit begrip omvat in het bijzonder speelfilms, videoclips, sportevenementen, sitcoms, documentaires, kinderprogramma's en originele producties;

[…]

12) ‚videoplatformdienst': een dienst in de zin van de artikelen 56 en 57 [VWEU], indien het hoofddoel van de dienst of een daarvan losstaand gedeelte of een essentiële functie van de dienst bestaat in het aanbieden van programma's (punt 9), door gebruikers gegenereerde video's (punt 7), of beide, aan het algemene publiek, waarvoor de aanbieder van het videoplatform geen redactionele verantwoordelijkheid draagt, ter informatie, vermaak of educatie via elektronische-communicatienetwerken in de zin van artikel 2, punt 1, van [richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB 2018, L 321, blz. 36)] en waarvan de organisatie (onder meer met automatische middelen of algoritmen, met name door weergeven, taggen en rangschikken) wordt bepaald door de aanbieder van het platform."

13 § 3 KoPl-G luidt als volgt:

„(1) Aanbieders moeten een doeltreffende en transparante procedure vaststellen betreffende het omgaan met en het afhandelen van meldingen betreffende op het communicatieplatform beschikbare, vermeend illegale inhoud.

[…]

(4) Bovendien moeten aanbieders voorzien in een doeltreffende en transparante procedure voor het toetsen van hun beslissingen inzake de blokkering of verwijdering van bepaalde inhoud waarvan melding is gemaakt (lid 3, punt 1). […]

[…]”

14 § 4, lid 1, KoPl-G luidt:

„Aanbieders zijn verplicht om jaarlijks, en in geval van communicatieplatformen met meer dan een miljoen geregistreerde gebruikers halfjaarlijks, een verslag op te stellen inzake het omgaan met meldingen over vermeend illegale inhoud. Het verslag moet uiterlijk een maand na het afsluiten van de door het verslag bestreken periode worden toegezonden aan de toezichthoudende autoriteit en tegelijkertijd op de eigen website permanent en gemakkelijk vindbaar ter beschikking worden gesteld.”

15 § 5 KoPl-G bepaalt:

„(1) Aanbieders wijzen een persoon aan die voldoet aan de vereisten van § 9, lid 4, van het Verwaltungsstrafgesetz 1991 – VStG [(wet bestuursstrafrecht van 1991, BGBl. 52/1991)]. Deze persoon:

1. ziet toe op de naleving van deze wet,

2. is bevoegd om instructies te geven teneinde de bepalingen van deze wet te kunnen handhaven,

3. beschikt over de nodige kennis van de Duitse taal om met de bestuurlijke en gerechtelijke autoriteiten te kunnen samenwerken,

4. beschikt over de nodige middelen om zijn taken uit te voeren.

[…]

(4) De aanbieder wijst een natuurlijke of rechtspersoon aan als zijn gemachtigde voor officiële en gerechtelijke kennisgevingen. Lid 1, punt 3, lid 2, eerste volzin, en lid 3 zijn van toepassing.

(5) De toezichthoudende autoriteit wordt onverwijld in kennis gesteld van de identiteit van de gemachtigde verantwoordelijke en van de gemachtigde voor kennisgevingen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Verzoeksters in het hoofdgeding, Google Ireland, Meta Platforms Ireland en Tik Tok Technology zijn in Ierland gevestigde vennootschappen die onder meer in Oostenrijk communicatieplatformdiensten aanbieden.

17 Na de inwerkingtreding van het KoPl-G in 2021 hebben zij KommAustria verzocht om overeenkomstig § 1, lid 5, van die wet te verklaren dat zij niet binnen de werkingssfeer daarvan vallen.

18 Bij drie besluiten van 26 maart, 31 maart en 22 april 2021 heeft KommAustria verklaard dat verzoeksters in het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het KoPl-G vallen, op grond dat zij elk een communicatieplatformdienst in de zin van § 2, punt 4, van die wet aanbieden.

19 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben tegen die besluiten beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), dat deze beroepen ongegrond heeft verklaard.

20 Zij hebben tegen deze afwijzende beslissing beroepen in *Revision* ingesteld bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk), in het kader waarvan zij ten eerste aanvoeren dat het KoPl-G hun niet kan worden tegengeworpen aangezien Ierland en de Europese Commissie niet overeenkomstig artikel 3, lid 4, onder b), en lid 5, van richtlijn 2000/31 in kennis zijn gesteld van de vaststelling van deze wet. Ten tweede zijn de bij die wet ingevoerde verplichtingen volgens hen onevenredig en onverenigbaar met het vrije verkeer van diensten en het in richtlijn 2000/31 vastgestelde „land-van-oorsprongbeginsel" alsmede, wat videoplatformdiensten betreft, met richtlijn 2010/13.

21 In dit verband geeft de verwijzende rechter ten eerste aan dat de beroepen in *Revision* de vraag doen rijzen of het KoPl-G of de verplichtingen die het aanbieders oplegt, neerkomen op maatregelen ten aanzien van een „bepaalde dienst van de informatiemaatschappij" in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31. De verwijzende rechter heeft twijfels op dit punt omdat de bepalingen van het KoPl-G algemeen en abstract zijn en zij aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij algemene verplichtingen opleggen die gelden zonder dat een concrete individuele handeling wordt vastgesteld.

22 Voor het geval dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, lid 4, onder a), van richtlijn 2000/31, vraagt deze rechter zich ten tweede af hoe artikel 3, lid 5, van die richtlijn moet worden uitgelegd, teneinde te bepalen of het KoPl-G aan verzoeksters in het hoofdgeding kan worden tegengeworpen hoewel geen kennisgeving van deze wet heeft plaatsgevonden.

23 Ten derde, en nog steeds voor het geval dat de verplichtingen die het KoPl-G oplegt aan aanbieders van communicatieplatformdiensten moeten worden gekwalificeerd als maatregelen ten aanzien van een „bepaalde dienst van de informatiemaatschappij" in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31, vraagt de verwijzende rechter zich af of deze verplichtingen – mits zij voldoen aan de voorwaarden van artikel 3, lid 4, onder a), van die richtlijn – in beginsel van toepassing zijn op de diensten die verzoeksters in het hoofdgeding als aanbieders van communicatieplatformen verrichten. Zo ja, dan moet vervolgens met betrekking tot aanbieders van videoplatformdiensten in de zin van artikel 1, onder a bis), van richtlijn 2010/13 worden bepaald of het beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst – dat krachtens artikel 28 bis, lid 1, van die richtlijn, waarin wordt verwezen naar artikel 3 van richtlijn 2000/31, ook van toepassing is in het kader van richtlijn 2010/13 – zich ertegen verzet dat de verplichtingen die het KoPl-G oplegt aan aanbieders die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gevestigd, van toepassing zijn op de inhoud van die platformen wanneer het noch om programma's, noch om door gebruikers gegenereerde video's gaat.

24 Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 3, lid 4, onder a), ii), van richtlijn [2000/31] aldus worden uitgelegd dat onder ‚maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij', ook een wettelijke maatregel kan worden begrepen die betrekking heeft op een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij (zoals communicatieplatformen), of is, om te kunnen spreken van een maatregel in de zin van deze bepaling, vereist dat er een beslissing wordt genomen met betrekking tot een concreet afzonderlijk geval (bijvoorbeeld met betrekking tot een bij naam genoemd communicatieplatform)?

2) Moet artikel 3, lid 5, van richtlijn 2000/31 aldus worden uitgelegd dat het feit dat in een urgent geval de Commissie en de lidstaat van vestiging niet ‚onverwijld' (achteraf) in kennis worden gesteld van dergelijke maatregelen, ertoe leidt dat deze maatregelen – na het verstrijken van een afdoende termijn voor het verrichten van die kennisgeving (achteraf) – niet kunnen worden toegepast op een bepaalde dienst?

3) Staat artikel 28 bis, lid 1, van richtlijn [2010/13] in de weg aan de toepassing van maatregelen in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 die geen betrekking hebben op de op een videoplatform aangeboden programma's en door gebruikers gegenereerde video's?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 aldus moet worden uitgelegd dat algemene en abstracte maatregelen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij, die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van die categorie diensten, onder het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij" in de zin van die bepaling vallen.

26 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling waarvan de bewoordingen niet uitdrukkelijk naar het nationale recht verwijzen, volgens vaste rechtspraak van het Hof niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 15 september 2022, Fédération des entreprises de la beauté, C-4/21, EU:C:2022:681, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 betreft, moet worden vastgesteld dat deze bepaling verwijst naar een „bepaalde dienst van de informatiemaatschappij". Het gebruik van het enkelvoud en van het bijvoeglijk naamwoord „bepaalde" lijkt erop te wijzen dat de bedoelde dienst moet worden opgevat als een individuele dienst die door een of meer dienstverleners wordt verricht, en dat de lidstaten bijgevolg op grond van dat artikel 3, lid 4, geen algemene en abstracte maatregelen mogen vaststellen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van die categorie diensten.

28 Het feit dat het begrip „maatregelen" een breed scala van door de lidstaten vastgestelde maatregelen kan omvatten, doet niet af aan deze beoordeling.

29 Door een dergelijke ruime en algemene term te gebruiken, heeft de wetgever van de Europese Unie het namelijk overgelaten aan de lidstaten om de aard en de vorm te bepalen van de maatregelen die zij op grond van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 kunnen vaststellen, maar het gebruik van deze term loopt geenszins vooruit op de strekking of de materiële inhoud van deze maatregelen.

30 In de tweede plaats vindt een dergelijke uitlegging bevestiging in de context en met name de procedurele voorwaarden van artikel 3, lid 4, onder b), van richtlijn 2000/31.

31 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 3, lid 4, van deze richtlijn voor een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij binnen het gecoördineerde gebied maatregelen kunnen nemen die afwijken van het beginsel van vrij verkeer van diensten van de informatiemaatschappij, mits aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan (arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, punt 83).

32 Ten eerste moet de betrokken beperkende maatregel overeenkomstig artikel 3, lid 4, onder a), van richtlijn 2000/31 noodzakelijk zijn om de openbare orde, de bescherming van de volksgezondheid, de openbare veiligheid of de bescherming van consumenten te waarborgen, worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij waardoor daadwerkelijk afbreuk wordt gedaan aan deze doelstellingen of een ernstig gevaar daarvoor ontstaat, en ten slotte evenredig zijn aan deze doelstellingen.

33 Ten tweede moet de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 3, lid 4, onder b), van deze richtlijn vooraf en onverminderd eventuele rechtszaken, met inbegrip van het vooronderzoek en in het kader van een strafrechtelijk onderzoek verrichte handelingen, niet alleen de lidstaat op wiens grondgebied de betrokken dienstverrichter is gevestigd, hebben verzocht om maatregelen te nemen – waarbij deze lidstaat daar niet of onvoldoende op is ingegaan –, maar ook de Commissie en deze lidstaat in kennis hebben gesteld van zijn voornemen om de betrokken beperkende maatregelen te nemen.

34 De in het vorige punt omschreven voorwaarde lijkt te bevestigen dat de lidstaten het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij uit andere lidstaten niet mogen beperken door algemene en abstracte maatregelen vast te stellen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij.

35 Door de lidstaten waarin een dienst van de informatiemaatschappij wordt verricht en die – als lidstaten van bestemming van die dienst – maatregelen willen vaststellen op grond van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31, te verplichten om eerst de lidstaat van herkomst van de dienst, dat wil zeggen de lidstaat op wiens grondgebied de betrokken dienstverrichter is gevestigd, te verzoeken om maatregelen te nemen, veronderstelt deze bepaling immers dat de dienstverleners en dus de betrokken lidstaten kunnen worden geïdentificeerd.

36 Indien het de lidstaten zou worden toegestaan om het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij te beperken door middel van algemene en abstracte maatregelen die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van een categorie van die diensten, zou een dergelijke identificatie daarentegen uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk zijn, zodat de lidstaten niet in staat zouden zijn om aan een dergelijke procedurele voorwaarde te voldoen.

37 Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie heeft benadrukt zou, indien artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 aldus wordt uitgelegd dat het ook algemene en abstracte maatregelen omvat die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van een categorie diensten van de informatiemaatschappij, de in artikel 3, lid 4, onder b), tweede streepje, van deze richtlijn bedoelde voorafgaande kennisgeving overlappen met de door richtlijn 2015/1535 vereiste kennisgeving.

38 Laatstgenoemde richtlijn vereist immers dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van ieder ontwerp voor een technisch voorschrift waarvan de regels betreffende de diensten algemene eisen betreffende de toegang tot en de uitoefening van diensten van de informatiemaatschappij omvatten.

39 In de derde plaats zou een uitlegging van het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij" in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 volgens welke de lidstaten algemene en abstracte maatregelen kunnen vaststellen die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van een categorie diensten van de informatiemaatschappij, afbreuk doen aan het aan deze richtlijn ten grondslag liggende beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst en aan de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van een goede werking van de interne markt.

40 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 3 van richtlijn 2000/31 een centrale bepaling is wat de opzet van deze richtlijn en de daarbij vastgestelde regeling betreft, aangezien daarin bovengenoemd beginsel is verankerd. Naar dat beginsel wordt ook verwezen in overweging 22 van die richtlijn, volgens welke „de controle op de diensten van de informatiemaatschappij bij de bron van de activiteit [moet] gebeuren".

41 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/31 bepaalt namelijk dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de diensten van de informatiemaatschappij die worden verleend door een op zijn grondgebied gevestigde dienstverlener voldoen aan de in die lidstaat geldende nationale bepalingen die binnen het gecoördineerde gebied vallen. Artikel 3, lid 2, van deze richtlijn preciseert dat de lidstaten het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die vanuit een andere lidstaat worden geleverd, niet mogen beperken om redenen die vallen binnen het gecoördineerde gebied.

42 Richtlijn 2000/31 berust dus op de toepassing van het beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst en van het beginsel van wederzijdse erkenning, wat betekent dat – binnen het in artikel 2, onder h), van deze richtlijn omschreven gecoördineerde gebied – diensten van de informatiemaatschappij uitsluitend worden gereglementeerd in de lidstaat op het grondgebied waarvan de verleners van deze diensten zijn gevestigd (zie in die zin arrest van 25 oktober 2011, eDate Advertising e.a., C-509/09 en C-161/10, EU:C:2011:685, punten 56-59).

43 Dit betekent ten eerste dat elke lidstaat van waaruit diensten van de informatiemaatschappij worden verricht, deze diensten moet reguleren en daarbij de in artikel 3, lid 4, onder a), i), van richtlijn 2000/31 vermelde doelstellingen van algemeen belang moet beschermen.

44 Ten tweede mogen de lidstaten van bestemming van diensten van de informatiemaatschappij overeenkomstig het beginsel van wederzijdse erkenning het vrije verkeer van deze diensten niet beperken door te vereisen dat wordt voldaan aan door hen vastgestelde aanvullende verplichtingen op het gecoördineerde gebied.

45 Niettemin blijkt uit overweging 24 van richtlijn 2000/31 dat de Uniewetgever het legitiem heeft geacht – „ondanks de regel dat diensten van de informatiemaatschappij aan de bron gecontroleerd worden", waarmee op een andere manier uitdrukking wordt gegeven aan het in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bedoelde beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst – dat de lidstaten onder de in die richtlijn gestelde voorwaarden maatregelen kunnen treffen die tot doel hebben om het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij te beperken.

46 Aldus staat artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 onder bepaalde voorwaarden toe dat een lidstaat waarin een dienst van de informatiemaatschappij wordt verleend, afwijkt van het beginsel van vrij verkeer van diensten van de informatiemaatschappij.

47 Een uitlegging van die bepaling volgens welke het de lidstaten is toegestaan om algemene en abstracte maatregelen vast te stellen die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van een categorie diensten van de informatiemaatschappij, zou echter afbreuk doen aan het in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/31 geformuleerde beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst.

48 Het beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst leidt immers tot een verdeling van de regelgevende bevoegdheid tussen de lidstaat van herkomst van een aanbieder van diensten van de informatiemaatschappij en de lidstaat waar de betrokken dienst wordt verleend, dat wil zeggen de lidstaat van bestemming.

49 Indien de lidstaat van bestemming zou worden toegestaan om op grond van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 algemene en abstracte maatregelen vast te stellen die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van een categorie diensten van de informatiemaatschappij, ongeacht of deze aanbieders in die lidstaat zijn gevestigd, zou dit afbreuk doen aan de regelgevende bevoegdheid van de lidstaat van herkomst en ertoe leiden dat dergelijke aanbieders worden onderworpen aan zowel de wetgeving van de lidstaat van herkomst als die van de lidstaat of lidstaten van bestemming.

50 Uit overweging 22 van richtlijn 2000/31 volgt evenwel dat, zoals in herinnering is gebracht in punt 40 van dit arrest, de Uniewetgever in het bij deze richtlijn ingestelde stelsel heeft bepaald dat het toezicht op diensten van de informatiemaatschappij bij de bron van de activiteit moet worden uitgevoerd, dat wil zeggen door de lidstaat van vestiging van de dienstverlener, met het drievoudige doel van doeltreffende bescherming van de doelstellingen van algemeen belang, verbetering van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en doeltreffende waarborging van het vrije dienstenverkeer en van de rechtszekerheid voor dienstverleners en afnemers van diensten.

51 Bijgevolg zou de in punt 47 van dit arrest omschreven uitlegging van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 afbreuk doen aan het stelsel en de doelstellingen van die richtlijn, doordat het in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn neergelegde beginsel van toezicht in de lidstaat van herkomst wordt uitgehold.

52 Zoals de Commissie heeft benadrukt, is de in artikel 3, lid 4, van voornoemde richtlijn geboden mogelijkheid om af te wijken van het beginsel van het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij niet bedoeld om de lidstaten in staat te stellen om algemene en abstracte maatregelen vast te stellen ter regulering van een gehele categorie aanbieders van diensten van de informatiemaatschappij, zelfs als dergelijke maatregelen dienen ter bestrijding van inhoud die ernstig afbreuk doet aan de in artikel 3, lid 4, onder a), i), van deze richtlijn genoemde doelstellingen.

53 Indien de lidstaat van bestemming zou worden toegestaan om algemene en abstracte maatregelen vast te stellen ter regulering van het verrichten van diensten van de informatiemaatschappij door marktdeelnemers die niet op zijn grondgebied zijn gevestigd, zou dit bovendien het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten ondermijnen en in strijd zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning dat – zoals in herinnering gebracht in punt 42 van dit arrest – ten grondslag ligt aan richtlijn 2000/31.

54 Nog steeds in het kader van de teleologische uitlegging van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 en van het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij” dient te worden opgemerkt dat uit artikel 1, lid 1, en artikel 3, lid 2, van

deze richtlijn, gelezen in het licht van overweging 8 ervan, volgt dat die richtlijn tot doel heeft om bij te dragen tot de goede werking van de interne markt door het vrije verkeer van de diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten te waarborgen.

55 Met dat doel voor ogen beoogt voornoemde richtlijn, zoals blijkt uit de overwegingen 5 en 6 ervan, de juridische belemmeringen weg te nemen die de goede werking van de interne markt in de weg staan, te weten de belemmeringen die zijn gelegen in verschillen in de wetgeving en in de rechtsonzekerheid ten aanzien van de op deze diensten van toepassing zijnde nationale regelingen.

56 Indien het de lidstaten zou worden toegestaan om op grond van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 algemene en abstracte maatregelen vast te stellen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van die categorie diensten, zou dit er uiteindelijk op neerkomen dat de betrokken aanbieders aan verschillende wetgevingen worden onderworpen en dus dat de juridische belemmeringen voor het vrije verkeer van diensten die deze richtlijn beoogt op te heffen, opnieuw worden ingevoerd.

57 Ten slotte dient in herinnering te worden gebracht dat de doelstelling van richtlijn 2000/31 om het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij tussen de lidstaten te waarborgen, wordt nagestreefd door middel van een mechanisme van toezicht op maatregelen die daar afbreuk aan kunnen doen, waarbij zowel de Commissie als de lidstaat op wiens grondgebied de verrichter van de betrokken dienst van de informatiemaatschappij is gevestigd, in staat is erop toe te zien dat deze maatregelen noodzakelijk zijn om dwingende redenen van algemeen belang (arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, punt 91).

58 Oordelen dat algemene en abstracte maatregelen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij niet vallen onder het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31, heeft evenwel niet tot gevolg dat dergelijke maatregelen aan dit toezichtmechanisme worden onttrokken.

59 Deze uitlegging heeft integendeel tot gevolg dat de lidstaten in beginsel niet bevoegd zijn om dergelijke maatregelen vast te stellen, zodat zelfs niet hoeft te worden nagegaan of die maatregelen noodzakelijk zijn om dwingende redenen van algemeen belang.

60 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31 aldus moet worden uitgelegd dat algemene en abstracte maatregelen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij, die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van die categorie diensten, niet vallen onder het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij” in de zin van die bepaling.

Tweede en derde vraag

61 Uit de verwijzingsbeslissing, zoals samengevat in de punten 22 en 23 van dit arrest, blijkt dat de verwijzende rechter de tweede en de derde vraag alleen stelt voor het geval dat het Hof van oordeel is dat de eerste vraag bevestigend moet worden beantwoord.

62 Zoals is geoordeeld in punt 60 van dit arrest, moet de eerste vraag evenwel ontkennend worden beantwoord.

63 Gelet op het antwoord op de eerste vraag hoeven de tweede en de derde vraag derhalve niet te worden beantwoord.

Kosten

64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („richtlijn inzake elektronische handel”)

moet aldus worden uitgelegd dat

algemene en abstracte maatregelen ten aanzien van een algemeen beschreven categorie van bepaalde diensten van de informatiemaatschappij, die zonder onderscheid gelden voor alle aanbieders van die categorie diensten, niet vallen onder het begrip „maatregelen die worden genomen ten aanzien van een bepaalde dienst van de informatiemaatschappij” in de zin van die bepaling.

ondertekeningen