



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)

8. september 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 53, stk. 2, og artikel 94 i Domstolens procesreglement — ikke tilstrækkelige oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for tvisten i hovedsagen og om begrundelserne for nødvendigheden af en besvarelse af det præjudicielle spørgsmål — åbenbart afvisningsgrundlag«

I sag C-322/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 22. april 2015, indgået til Domstolen den 29. juni 2015, i sagen:

Google Ireland Limited,

Google Italy Srl

mod

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

procesdeltagere:

Filandolarete Srl,

Associazione Confindustria Radio Televisioni,

Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz (refererende dommer), og dommerne C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Google Ireland Limited og Google Italy Srl ved avvocati M. Siragusa, S. Valentino og F. Marini Balestra
- Associazione Confindustria Radio Televisioni ved avvocati C. San Mauro og G. Rossi
- Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) ved avvocati M. Anzecchino og C. Palmieri
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone
- Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i henhold til artikel 53, stk. 2, i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Google Ireland Limited og Google Italy Srl, på den ene side, og l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (tilsynsmyndigheden for kommunikation, herefter »AGCOM«), på den anden side, angående sidstnævntes afgørelse om, at forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning udvides til at omfatte reklamevirksomheder, som forhandler reklamepladser på internettet, og selskaber med hjemsted i udlandet.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 94 i Domstolens procesreglement med overskriften »Indholdet af anmodninger om præjudiciel afgørelse« er affattet således:
»En anmodning om præjudiciel afgørelse indeholder ud over de spørgsmål, som forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse:
 - a) en kortfattet fremstilling af tvistens genstand og de relevante faktiske omstændigheder, således som de er fastslået af den forelæggende ret, eller i det mindste en fremstilling af de faktiske oplysninger, som ligger til grund for spørgsmålene
 - b) ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis
 - c) en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.«

Italiensk ret

- 4 Decreto-legge n. 63, recante Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale (lovdekret nr. 63 om hasteforanstaltninger til omorganisering af bidrag til forlagsvirksomheder og til virksomheder, der sælger aviser og tidsskrifter samt virksomhedsreklame) af 18. maj 2012 (herefter »lovdekret nr. 63/2012«), som ændrede artikel 1, stk. 6, litra a), nr. 5, i legge n. 249, Istituzione dell’Autorita per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (lov nr. 249, om oprettelse af tilsynsmyndigheden for kommunikation og indførelse af forskrifter vedrørende telekommunikations- og radio- og tv-systemer) af 31. juli 1997, pålægger reklamevirksomheder, der reklamerer i radioen og fjernsynet, i aviser og tidsskrifter, på internettet og andre faste eller mobile digitale platforme, at søge optagelse i registret over udbydere af elektronisk kommunikation (herefter »registret over udbydere«).
- 5 Lovdekret nr. 63/2012 ændrede ligeledes artikel 43, stk. 10, i decreto legislativo n. 177 – Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (lovdekret nr. 177 – Konsoliderede bestemmelser vedrørende audiovisuelle og radio- medietjeneste), idet disse foranstaltninger lader indtægter fra det integrerede kommunikationssystem fra online-reklamer og fra andre platforme, bl.a. de direkte, være omfattet af de samlede indtægter, herunder indtægter, som er opnået via søgemaskiner og sociale netværk.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 6 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at AGCOM under hensyn til ovennævnte lovændringer fandt det nødvendigt at udvide forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning til at omfatte reklamevirksomheder, som forhandler reklamepladser på internettet, og selskaber med hjemsted i udlandet. Som følge heraf vedtog AGCOM den 25. juni 2013 afgørelse nr. 397/13/CONS, der blandt de økonomiske aktører, som er omfattet af forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning, navnlig har udpeget reklamevirksomheder, som forhandler reklamepladser på internettet, og andre faste eller mobile digitale platforme [artikel 2, stk. 1, litra e)], og personer, hvis indkomst oppebæres på det nationale område, selv om indkomsten er opført i regnskaber for selskaber med hjemsted i udlandet (artikel 3, stk. 5).
- 7 Ved afgørelse nr. 398/13/CONS vedtog AGCOM samme dag visse ændringer af registret over udbydere. Således blev forpligtelsen til optagelse i registret over udbydere udvidet til at omfatte nationale nyhedsbureauer, audiovisuelle medietjenesteudbydere eller radiomedietjenesteudbydere samt udbydere af forbundne interaktive tjenester med henblik på at bringe denne form for virksomhed i overensstemmelse med den virksomhed, som er omfattet af den anfægtede afgørelse nr. 397/13/CONS.
- 8 Således er AGCOM af den opfattelse, at de to ordninger til indsamling af oplysninger, dvs. økonomisk indberetning og ordningen med registret over udbydere, er tæt forbundne, og begge medvirker til at opfylde behovet for et detaljeret overblik over operatører i sektoren for elektronisk kommunikation, således at AGCOM kan varetage sine opgaver.
- 9 Idet Google Ireland og Google Italy er af den opfattelse, at afgørelse nr. 397/13/COMS er ulovlig, for så vidt som den forpligter reklamevirksomheder, der driver virksomhed på internettet, og som har hjemsted i udlandet, til at foretage en økonomisk indberetning, har de anlagt sag ved den forelæggende ret med påstand om delvis annullation af afgørelsen. Sagsøgerne har endvidere anmodet den forelæggende ret om at anerkende, at de ikke er omfattet af den personkreds, som skal foretage en økonomisk indberetning.

- 10 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt afgørelsen og de tilknyttede bestemmelser i national ret er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.
- 11 Under disse omstændigheder har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er artikel 56 [TEUF] til hinder for anvendelsen af den anfægtede afgørelse nr. 397/13/CONS truffet af [AGCOM] og de beslægtede bestemmelser i national ret, således som fortolket af samme myndighed, hvorefter der skal afgives en kompleks »økonomisk indberetning« (som nødvendigvis skal affattes i henhold til italienske regnskabsmæssige bestemmelser) vedrørende erhvervsvirksomhed i forhold til italienske forbrugere, og som tilstræber at beskytte konkurrencen, men som nødvendigvis hænger sammen med samme myndigheds begrænsede institutionelle opgaver med hensyn til at beskytte pluralismen inden for den omhandlede sektor, idet denne indberetningsforpligtelse påhviler operatører, der ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den nationale lovgivning på det omhandlede område [konsoliderede bestemmelser vedrørende audiovisuelle og radio-medietjenester], og nærmere bestemt i det foreliggende tilfælde en national operatør, der alene leverer ydelser til et irsk selskab i samme koncern, og ligeledes hvad angår sidstnævnte en operatør, der ikke har hjemsted i Italien, og som ikke dér driver virksomhed, som beskæftiger arbejdstagere[; er der med andre ord] tale om en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i den Europæiske Union i strid med [...] artikel 56 [TEUF]?«

Formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 12 I henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 2, kan Domstolen, når det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at behandle en sag, eller at en anmodning eller en stævning må afvises, til enhver tid efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse uden at fortsætte sagens behandling.
- 13 Denne bestemmelse skal bringes i anvendelse i den foreliggende sag.
- 14 Det følger af Domstolens faste praksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre den for dem verserende tvist (jf. bl.a. dom af 27.11.2012, C-370/12, Pringle, EU:C:2012:756, præmis 83).
- 15 Kravene til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af procesreglementets artikel 94, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (jf. dom af 3.7.2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, præmis 21, af 12.5.2016, Security Service m.fl., C-692/15 – C-694/15, EU:C:2016:344, præmis 18, og af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 18).
- 16 Ligeledes har Domstolen allerede fastslået, at det i punkt 22 i Domstolens anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2012, C 338, s. 1) fremgår, at en anmodning om præjudiciel afgørelse skal »være tilstrækkelig komplet og indeholde samtlige relevante oplysninger for, at Domstolen og de berørte, der er berettigede til at afgive bemærkninger, kan forstå de faktiske og retlige rammer for hovedsagen« (kendelse af 3.9.2015, Vivium, C-250/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:569, præmis 12 og den deri nævnte retspraksis).

- 17 Det skal i den henseende ligeledes fremhæves, at forelæggelsesafgørelsernes oplysninger ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar på de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte mulighed for at afgive bemærkninger i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Det påhviler Domstolen at drage omsorg for, at denne mulighed sikres, når henses til, at det i medfør af denne bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de pågældende, ledsaget af en oversættelse til den enkelte medlemsstats officielle sprog, men ikke de nationale sagsakter, som den forelæggende ret eventuelt har fremsendt til Domstolen (jf. bl.a. dom af 11.6.2015, Base Company og Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, præmis 48, og af 5.7.2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, præmis 19).
- 18 Idet anmodningen om præjudiciel afgørelse udgør grundlaget for sagen ved Domstolen, er det nødvendigt, at den nationale ret i denne anmodning angiver de faktiske omstændigheder og regler, der ligger til grund for hovedsagen, og i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dennes opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen (jf. bl.a. kendelse af 14.11.2013, Mlamali, C-257/13, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:763, præmis 21, og dom af 10.3.2016, Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, præmis 115).
- 19 Kommissionen har med sin henvisning til bl.a. retspraksis, hvorefter en præjudiciel forelæggelse skal afvises, når den nationale ret ikke forsyner Domstolen med de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at Domstolen kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af det stillede spørgsmål (jf. bl.a. dom af 5.3.2015, Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, præmis 93), rejst spørgsmål om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.
- 20 I sine skriftlige indlæg har Kommissionen henvist til, at selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse udførligt har redegjort for parternes argumenter, er der i denne anmodning hverken en tilstrækkeligt detaljeret beskrivelse af de forpligtelser, som de økonomiske aktører er blevet pålagt ved afgørelse nr. 397/13/CONS, eller en redegørelse for de nationale bestemmelser om beskyttelse af konkurrencen og af pluralismen, hvis effektivitet afhænger af forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning.
- 21 Navnlig har Kommissionen fremhævet, at det alene er en undersøgelse af den relevante nationale lovgivning, der gør det muligt at forstå rækkevidden af, logikken bag og sammenhængen mellem de mekanismer til beskyttelse af konkurrencen og pluralismen, der ligger til grund for indsamlingen af de omhandlede oplysninger i hovedsagen.
- 22 I denne henseende skal det bemærkes, at en anmodning om præjudiciel afgørelse, ud over de spørgsmål, der forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse, for at gøre det muligt for Domstolen at give et brugbart svar til den forelæggende ret, skal indeholde de oplysninger, der er anført i procesreglementets artikel 94, litra a)-c).
- 23 Hvad nærmere bestemt angår kravene i denne artikels litra b) og c) vedrørende dels gengivelse af ordlyden af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i den foreliggende sag, og i givet fald relevant national retspraksis, dels en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt oplysning om sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, skal det fastslås, at de oplysninger, som fremgår af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke opfylder disse krav.
- 24 Som det følger af den samarbejdsånd, der består i forholdet mellem de nationale retter og Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure, fører visse manglende forudgående konstateringer fra den forelæggende rets side ganske vist ikke nødvendigvis til, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises fra realitetsbehandling, såfremt Domstolen finder, at den på trods af disse mangler er i stand til, på baggrund af de oplysninger, der fremgår af sagsakterne, at give den

forelæggende ret et brugbart svar (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, CASTA m.fl., C-50/14, EU:C:2016:56, præmis 48 og den deri nævnte praksis). Således forholder det sig imidlertid ikke i den foreliggende sag.

- 25 Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse nævner den generelle lovgivningsmæssige ramme i hovedsagen, angiver den ikke de konkrete bestemmelser, der finder anvendelse i tvisten i hovedsagen. Nærmere bestemt begrænser forelæggelsesafgørelsen sig til i det væsentlige at nævne, at afgørelse nr. 397/13/CONS som følge af de lovændringer, der er nævnt i nærværende kendelses præmis 4 og 5, blev vedtaget af AGCOM med henblik på at udvide forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning til at omfatte reklamevirksomheder, som forhandler reklamepladser på internettet, og selskaber med hjemsted i udlandet.
- 26 I denne henseende skal det bemærkes, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder nogen oplysninger om, at den ene af sagsøgerne i hovedsagen, Google Italy, skal foretage en økonomisk indberetning. Ifølge anmodningen begrænser Google Italy, som ikke er operatør inden for den audiovisuelle sektor eller forlagsbranchen, sig til at udbyde tjenesteydelser til andre medlemmer af Google-koncernen og oppebærer ikke reklameindtægter på internettet.
- 27 Ligeledes omhandler bestemmelserne i national ret, således som disse er blevet beskrevet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, alene udvidelsen af forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning til at omfatte økonomiske aktører, som forhandler reklamepladser på internettet, når disse har hjemsted i en anden medlemsstat. Således er hverken omfanget eller indholdet af den forpligtelse, hvis anvendelsesområde er blevet udvidet, dvs. de oplysninger, som disse økonomiske aktører i henhold til den økonomiske indberetning skal foretage over for AGCOM, nærmere beskrevet i denne anmodning. Navnlig har anmodningen ikke angivet betydningen af det skema, som AGCOM har udarbejdet til brug for de berørte økonomiske aktører, og som opremser, hvilke oplysninger disse skal afgive.
- 28 Hvad angår de nærmere bestemmelser om forpligtelsen til at foretage en økonomisk indberetning har den forelæggende ret i det væsentlige begrænset sig til at oplyse, at det drejer sig om en »kompleks« indberetning vedrørende »ydelser, der leveres til italienske forbrugere«, og som »nødvendigvis skal affattes i henhold til italienske regnskabsmæssige bestemmelser«.
- 29 Ikke desto mindre er det afgørende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder oplysninger om rækkevidden af indholdet af de nationale bestemmelser, der kan finde anvendelse i sagen, og eventuelt den relevante nationale retspraksis, således at de berørte, der er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, og Domstolen kan vurdere, hvorvidt den pågældende forpligtelse er i overensstemmelse med EU-retten, navnlig henset til forpligtelsens karakter, indhold og omfang.
- 30 I nærværende sag, der vedrører en mulig restriktion for en grundlæggende frihed, har den forelæggende ret i mangel af præcise oplysninger med hensyn til indholdet af de nationale bestemmelser, som vil kunne finde anvendelse i sagen, ikke gjort det muligt for Domstolen at foretage en vurdering af, om der foreligger en sådan restriktion og dens omfang, og eventuelt herefter foretage en fyldestgørende undersøgelse af begrundelsen for denne restriktion, herunder navnlig dens proportionalitet.
- 31 I mangel af oplysninger vedrørende omfanget af anvendelsesområdet for forpligtelserne, som er blevet udvidet ved afgørelse nr. 397/13/CONS til at omfatte økonomiske aktører, som forhandler reklamepladser på internettet, og som har hjemsted i en anden medlemsstat end Italien, er Domstolen nærmere bestemt ikke i stand til at vurdere en sådan mulig begrundelse og således give den forelæggende ret et brugbart svar. Selv om beskyttelsen af konkurrencen og pluralismen ganske rigtigt er tvingende almene hensyn, der kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser,

er det nemlig alene ved en tilstrækkeligt detaljeret beskrivelse af måden, hvorpå dette formål forfølges ved den nævnte afgørelse, der gør det muligt for Domstolen at efterprøve om, og i hvilket omfang, denne er egnet til og nødvendig for at sikre virkeliggørelsen af det almene formål, den forfølger.

- 32 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det i henhold til procesreglementets artikel 53, stk. 2, fastslås, at det er åbenbart, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

Sagens omkostninger

- 33 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Anmodningen om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (forvaltningsdomstolen for Lazio, Italien) ved afgørelse af 22. april 2015 afvises.

Underskrifter