



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (četvrto vijeće)

8. rujna 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 53. stavak 2. i članak 94. Poslovnika suda –
Nepostojanje dostatnih pojašnjenja činjeničnog i zakonodavnog okvira spora u glavnom postupku i
razloga koji opravdavaju potrebu odgovora na prethodno pitanje – Očita nedopuštenost“

U predmetu C-322/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju, Italija), odlukom od 22. travnja 2015., koji je Sud zaprimio 29. lipnja 2015., u postupku

Google Ireland Limited,

Google Italy Srl

protiv

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

uz sudjelovanje:

Filandolarete Srl,

Associazione Confindustria Radio Televisioni,

Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG),

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik vijeća, C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda i
K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Google Ireland Limited i Google Italy Srl, M. Siragusa, S. Valentino i F. Marini Balestra, *avvocati*,

— za Associazione Confindustria Radio Televisioni, C. San Mauro i G. Rossi, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

- za Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), M. Anecchino i C. Palmieri, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Varonea, *avvocato dello Stato*,
- za Europsku komisiju, V. Di Bucci i E. Montaguti, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, sukladno članku 53. stavku 2. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Google Ireland Limited i Google Italy Srl, s jedne strane, i Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Nadzorno tijelo za komunikacije, u daljnjem tekstu: AGCOM), s druge strane, o odluci AGCOM-a da obvezu objavljivanja sustavne ekonomske izjave (u daljnjem tekstu: IES) proširi na agencije za oglašavanje koje trguju internetskim oglasnim prostorom i na društva sa sjedištem u inozemstvu.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s člankom 94. Poslovnika Suda, pod naslovom „Sadržaj zahtjeva za prethodnu odluku“:
„Osim teksta prethodnih pitanja postavljenih Sudu zahtjev za prethodnu odluku sadrži:
 - (a) sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja;
 - (b) sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu;
 - (c) prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku.”

Talijansko pravo

- 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 (Uredba sa zakonodavnom snagom br. 63. kojom su donesene hitne odredbe o izmjeni doprinosa za izdavačka poduzeća i za prodaju dnevnog i periodičnog tiska te institucionalnog oglašavanja) od 18. svibnja 2012. (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonodavnom snagom br. 63/2012), kojim je izmijenjen članak 1. stavak 6. točka (a) podtočka 5. legge n. 249, Istituzione dell’Autorita per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (Zakon br. 249 o osnivanju Nadzornog tijela za komunikacije i utvrđivanju pravila za telekomunikacijske i radiotelevizijske sustave) od 31. srpnja 1997., propisuje obvezu upisa u registar operatora

komunikacijskih usluga (u daljnjem tekstu: ROC) agencijama za oglašavanje koje trguju emitiranjem oglasa ili oglašavanjem u dnevnom ili periodičnom tisku, na internetu i drugim fiksnim ili mobilnim digitalnim mrežama.

- 5 Uredba sa zakonodavnom snagom br. 63/2012 izmijenila je također članak 43. stavak 10. decreto legislativo n. 177/2005 – Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonici (Zakonodavna uredba br. 177/2005 o jedinstvenom tekstu o audiovizualnim i radijskim medijskim uslugama, u daljnjem tekstu: TUSMAR) te je među ukupne prihode integriranog komunikacijskog sustava uključila prihode od mrežnog oglašavanja i oglašavanja na različitim platformama, osobito neposrednim, uključujući internetske pretraživače, društvene mreže i mreže za dijeljenje.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 6 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je AGCOM smatrao neophodnim, s obzirom na navedene zakonske izmjene, proširiti obvezu objavljivanja IES-a na agencije za oglašavanje koje trguju internetskim oglasnim prostorom i na društva sa sjedištem u inozemstvu. Slijedom toga, AGCOM je 25. lipnja 2013. usvojio odluku br. 397/13/CONS koja uključuje među gospodarske subjekte koji su dužni objaviti IES i agencije za oglašavanje koje trguju oglasnim prostorom na internetu i na drugim fiksnim ili mobilnim digitalnim platformama, (članak 2. stavak 1. točka (e)), kao i osobe čiji su prihodi ostvareni na nacionalnom državnom području, čak i ako se iskazuju u financijskim izvješćima društava sa sjedištem u inozemstvu (članak 3. stavak 5.).
- 7 Istoga je dana AGCOM, odlukom br. 398/13/CONS, uveo određene izmjene u ROC. Prema tim se izmjenama nacionalne novinske agencije, pružatelji audiovizualnih ili radijskih medijskih usluga te pružatelji povezanih interaktivnih usluga ili usluga s uvjetnim pristupom sada moraju upisati u ROC kako bi se uskladila ta kategorija djelatnosti s onom na koju se odnosi odluka br. 397/13/CONS.
- 8 Naime, AGCOM smatra da su oba sustava prikupljanja informacija, odnosno IES i ROC, usko povezana te da su mu oba neophodna za dobivanje potpunih podataka o operatorima u komunikacijskom sektoru, a kako bi mogao obavljati svoje dužnosti.
- 9 Smatrajući da je odluka br. 397/13/CONS nezakonita u dijelu koji se odnosi na proširenje obveze objavljivanja IES-a na oglašivačka poduzeća koja djeluju na internetu i imaju sjedište u inozemstvu, Google Ireland i Google Italy podnijeli su sudu koji je uputio zahtjev tužbu za djelomično poništenje te odluke. Tužitelji su od suda koji je uputio zahtjev također zatražili da prizna njihovo pravo da ne budu uključeni među osobe koje podliježu obvezi objavljivanja IES-a.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev sumnja u sukladnost te odluke, kao i određenih povezanih odredaba nacionalnog zakonodavstva, sa slobodnim pružanjem usluga u smislu članka 56. UFEU-a.
- 11 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju, Italija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članak 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) primjeni pobijane odluke br. 397/13/CONS koju je donijela Autorità di garanzia delle Telecomunicazioni, i uz nju vezanih mjerodavnih odredaba nacionalnog zakonodavstva kako ih tumači navedeno tijelo, koje zahtijevaju složenu „sustavnu ekonomsku izjavu“ (koja mora biti sastavljena u skladu s talijanskim računovodstvenim pravilima) o uslugama koje se nude talijanskim potrošačima, čija je svrha zaštita tržišnog natjecanja, premda su nužno povezane s raznim i ograničenijim institucionalnim funkcijama istog tijela za zaštitu pluralizma u predmetnom sektoru, na gospodarske subjekte koji međutim nisu obuhvaćeni područjem primjene nacionalnog zakonodavstva koje uređuje navedeni sektor [Jedinstveni tekst o audiovizualnim i radijskim medijskim uslugama] i osobito, u predmetnom slučaju, na nacionalni gospodarski subjekt koji pruža isključivo usluge za povezano društvo osnovano u skladu s

irskim pravom kao i, u vezi s potonjim, na gospodarski subjekt koji nema sjedište na nacionalnom državnom području i koji djelatnosti ne obavlja zapošljavanjem radnika na nacionalnom državnom području, odnosno predstavlja li to mjeru ograničavanja slobode pružanja usluga unutar Europske unije protivno članku 56. Ugovora?”

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 12 Sukladno članku 53. stavku 2. Poslovnika, kad je Sud očito nenadležan za odlučivanje u nekom predmetu ili kad su zahtjev ili pravno sredstvo očito nedopušteni, Sud može, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u svakom trenutku odlučiti obrazloženim rješenjem, bez poduzimanja daljnjih koraka u postupku.
- 13 U ovom predmetu valja primijeniti navedenu odredbu.
- 14 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak utvrđen člankom 267. UFEU-a instrument je suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje sporova (vidjeti osobito presudu od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t.83.).
- 15 Zahtjevi u vezi sa sadržajem zahtjeva za prethodnu odluku kojih, u okviru suradnje uspostavljene člankom 267. UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev mora biti svjestan i kojih se mora strogo pridržavati izričito su navedeni u članku 94. Poslovnika (vidjeti rješenja od 3. srpnja 2014., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, t. 21.; od 12. svibnja 2016., Security Service i dr., C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, t. 18. kao i presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 18.).
- 16 Nadalje, Sud je već naveo da iz točke 22. Preporuka namijenjenih nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2012., C 338, str. 1.) proizlazi da zahtjev za prethodnu odluku mora „biti dovoljno iscrpan i sadržavati sve relevantne podatke kako bi se omogućilo Sudu, kao i zainteresiranim osobama ovlaštenima da podnesu očitovanja, da ispravno shvate činjenični i pravni kontekst glavnog predmeta” (rješenje od 3. rujna 2015., Vivium, C-205/15, neobjavljeno, EU:C:2015:569, t. 12. i navedena sudska praksa).
- 17 U tom pogledu valja naglasiti da podaci dostavljeni u zahtjevima za prethodnu odluku ne služe samo tomu da omoguće Sudu davanje korisnih odgovora sudu koji je uputio zahtjev, već također da omoguće vladama država članica kao i drugim zainteresiranim strankama podnošenje očitovanja sukladno članku 23. Statuta Suda Europske unije. Stoga je na Sudu da pazi da se ta mogućnost zaštiti, vodeći računa o činjenici da se na temelju te odredbe zainteresiranima priopćavaju samo zahtjevi za prethodnu odluku zajedno s prijevodom na službeni jezik svake države članice, ali bez nacionalnog spisa koji je sud koji je uputio zahtjev eventualno poslao Sudu (vidjeti osobito presude od 11. lipnja 2015., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, t. 48. i od 5. srpnja 2016., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, t. 19.).
- 18 Naime, s obzirom na to da se postupak pred Sudom temelji na zahtjevu za prethodnu odluku, neophodno je da nacionalni sudac u tom zahtjevu odredi činjenični i pravni okvir spora u glavnom postupku i da pruži osnovna objašnjenja zašto je odabrao odredbe prava Unije čije tumačenje traži kao i o vezi koju uspostavlja između tih odredbi i nacionalnog zakonodavstva koje je primjenjivo u sporu koji je pred njim pokrenut (vidjeti osobito rješenje od 14. studenoga 2013., Mlamali, C-257/13, neobjavljeno, EU:C:2013:763, t. 21. i presudu od 10. ožujka 2016., Safe Interenvios, C-235/14, EU:C:2016:154, t. 115.).

- 19 Komisija, pozivajući se na sudsku praksu prema kojoj se prethodno pitanje mora odbaciti kao nedopušteno kada nacionalni sud ne dostavi Sudu činjenične ili pravne elemente potrebne za davanje korisnog odgovora na postavljeno pitanje (vidjeti osobito presudu od 5. ožujka 2015., Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, t. 93.), dovodi u pitanje dopuštenost ovog zahtjeva za prethodnu odluku.
- 20 Komisija u svojim pisanim očitovanjima navodi da iako zahtjev za prethodnu odluku opširno navodi argumente stranaka, on ne opisuje dovoljno detaljno vrstu obveza koje je odluka br. 397/13/CONS nametnula gospodarskim subjektima ni opću strukturu odredaba nacionalnog prava o zaštiti tržišnog natjecanja i pluralizma, čija učinkovitost ovisi o poštovanju obveze objavljivanja IES-a.
- 21 Komisija osobito ističe da jedino ispitivanje mjerodavnog nacionalnog zakonodavstva omogućuje razumijevanje opsega, logike i koherentnosti mehanizama zaštite tržišnog natjecanja i pluralizma, koji čine temelj za prikupljanje podataka o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 22 U tom pogledu valja podsjetiti da kako bi Sud mogao sudu koji je uputio zahtjev dati koristan odgovor, zahtjev za prethodnu odluku mora osim teksta postavljenih prethodnih pitanja sadržavati podatke navedene u članku 94. točkama (a) do (c) Poslovnika.
- 23 Što se osobito tiče zahtjevâ iz točaka (b) i (c) članka 94., koji se odnose na sadržaj odredaba nacionalnog prava koje se mogu primijeniti u predmetu i, ovisno o slučaju, na relevantnu nacionalnu sudsku praksu, s jedne strane, te na prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjivog u glavnom postupku, s druge strane, treba ustvrditi da podaci dostavljeni u tu svrhu u ovom zahtjevu za prethodnu odluku ne udovoljavaju tim zahtjevima.
- 24 Doista, zbog duha suradnje koji vlada u odnosima između nacionalnih sudova i Suda u okviru prethodnog postupka, nepostojanje određenih prethodnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev ne dovodi nužno do nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku ako, unatoč tim nedostacima, Sud, s obzirom na podatke koji proizlaze iz spisa, smatra da može dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., CASTA i dr., C-50/14, EU:C:2016:56, t. 48. kao i navedenu sudsku praksu). Međutim, u ovom predmetu to nije slučaj.
- 25 Naime, iako se u zahtjevu za prethodnu odluku navodi cjelokupni zakonski okvir glavnog postupka, ne navode se konkretno primjenjive odredbe u glavnom postupku. Posebice, zahtjev za prethodnu odluku u biti samo navodi da je AGCOM usvojio odluku br. 397/13/CONS nakon zakonskih izmjena navedenih u točkama 4. i 5. ovog rješenja, u svrhu proširenja obveze objavljivanja IES-a na agencije za oglašavanje koje trguju internetskim oglasnim prostorom i na društva sa sjedištem u inozemstvu.
- 26 U tom pogledu treba napomenuti da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakav podatak o obvezi objavljivanja IES-a jednog od tužitelja u glavnom postupku, društva Google Italy. Naime, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, taj tužitelj, koji ne djeluje u okviru audiovizualnog ili izdavačkog sektora, samo pruža usluge drugim članovima Google grupe i ne stječe nikakve prihode od internetskog oglašavanja.
- 27 Usto, odredbe nacionalnog prava, kako su navedene u zahtjevu za prethodnu odluku, odnose se samo na proširenje obveze objavljivanja IES-a na gospodarske subjekte koji trguju internetskim oglasnim prostorom i na one koji imaju sjedište u drugoj državi članici. Dakle, u tom zahtjevu nisu objašnjeni ni opseg ni sadržaj obveze čije je područje primjene prošireno, odnosno nisu navedeni podaci koje su gospodarski subjekti dužni pružiti AGCOM-u na temelju IES-a. Osobito, u zahtjevu se uopće ne navode posljedice obrasca koji je AGCOM sastavio za te gospodarske subjekte i koji sadržava sve podatke koje mu oni moraju pružiti.

- 28 Što se tiče obveze objavljivanja IES-a, sud koji je uputio zahtjev u biti navodi samo da se radi o „složenoj” izvaji o „uslugama koje se nude talijanskim potrošačima” i koja „mora nužno biti uređena u skladu s talijanskim računovodstvenim pravilima”.
- 29 Međutim, neophodno je da se u zahtjevu za prethodnu odluku navede sadržaj nacionalnih odredaba primjenjivih u ovom slučaju i, ako je to potrebno, mjerodavna nacionalna sudska praksa kako bi se omogućilo zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije i Sudu da ocijene sukladnost navedene obveze s pravom Unije, osobito s obzirom na njezinu vrstu, sadržaj i opseg.
- 30 U ovom slučaju, čiji se predmet odnosi na moguće ograničenje temeljne slobode, sud koji je uputio zahtjev, ne navodeći točne podatke o sadržaju odredaba nacionalnog prava koje se mogu primijeniti u ovom predmetu, nije omogućio Sudu da ocijeni postojanje i opseg takvog ograničenja niti da ispita, ako je to potrebno, njegovu opravdanost, što osobito uključuje ispitivanje proporcionalnosti takvog ograničenja.
- 31 Posebice, u nedostatku pojašnjenja opsega obveza čije je područje primjene odlukom br. 397/13/CONS prošireno na gospodarske subjekte koji trguju internetskim oglasnim prostorom i na one koji imaju zakonsko sjedište u nekoj drugoj državi članici, a ne u Italiji, Sud ne može ispitati takvu moguću opravdanost i prema tome dati koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev. Osobito, iako zaštita tržišnog natjecanja i pluralizma doista jest važan razlog u općem interesu koji može opravdavati ograničenje slobodnom pružanju usluga, samo dovoljno detaljan opis načina na koji se taj cilj nastoji ostvariti navedenom odlukom omogućuje Sudu ispitati je li i u kojoj mjeri ta odluka prikladna i nužna za postizanje općeg interesa kojem teži.
- 32 S obzirom na prethodna razmatranja, na temelju članka 53. stavka 2. Poslovnika valja utvrditi da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku očito nedopušten.

Troškovi

- 33 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Zahtjev za prethodnu odluku koji je odlukom od 22. travnja 2015. uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud u Laciju, Italija) očito je nedopušten.

Potpisi