



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 8 września 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuł 53 § 2 i art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem —
Brak dostatecznych wyjaśnień w przedmiocie rozpatrywanego w postępowaniu głównym stanu
faktycznego i prawnego oraz w przedmiocie względów uzasadniających konieczność uzyskania
odpowiedzi na pytanie prejudycjalne — Oczywista niedopuszczalność

W sprawie C-322/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd
administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 22 kwietnia 2015 r., które
wpłynęło do Trybunału w dniu 29 czerwca 2015 r., w postępowaniu:

Google Ireland Limited,

Google Italy Srl

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni,

przy udziale:

Filandolarete Srl,

Associazione Confindustria Radio Televisioni,

Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG),

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes izby, C. Lycourgos, E. Juhász, C. Vajda i K. Jürimäe,
sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Google Ireland Limited oraz Google Italy Srl przez M. Siraguse, S. Valentina oraz
F. Mariniego Balestrę, avvocati,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu Associazione Confindustria Radio Televisioni przez C. San Maura oraz G. Rossiego, avvocati,
- w imieniu Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) przez M. Anecchina oraz C. Palmieriego, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Di Bucciego oraz E. Montaguti, działających w charakterze pełnomocników,

postanowiwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem, zgodnie z art. 53 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem,

wydaje następujące

Postanowienie

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 56 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Google Ireland Limited i Google Italy Srl a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (organem regulacji łączności, zwanym dalej „AGCOM”) w przedmiocie decyzji wydanej przez ten organ w sprawie objęcia przedsiębiorstw świadczących usługi reklamowe w Internecie oraz spółek z siedzibą za granicą obowiązkiem przedstawienia informacji gospodarczej w zakresie systemów (zwanej dalej „IGS”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zatytułowanym „Zawartość wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”:

„Poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera:

- a) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania;
- b) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych;
- c) omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”.

Prawo włoskie

- 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 (dekret z mocą ustawy nr 63 zawierający doraźne przepisy dotyczące zmiany wysokości wkładu na działania wydawnictw, a także sprzedaży gazet codziennych i czasopism oraz reklam instytucjonalnych) z dnia 18 maja 2012 r. (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 63/2012”) zmienił art. 1 ust. 6 lit. a) pkt 5 legge n. 249, Istituzione dell’Autorita per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawy nr 249 o ustanowieniu organu ochrony łączności i przepisów dotyczących systemów telekomunikacji i radiotelewizyjnych) z dnia 31 lipca 1997 r., zobowiązując do wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych (zwanego dalej „RPT”) przedsiębiorców świadczących usługi reklamowe za pośrednictwem urzędzeń radiofonicznych lub telewizyjnych lub w gazetach codziennych bądź czasopismach, w witrynach internetowych i poprzez inne platformy cyfrowe naziemne lub satelitarne.
- 5 Dekret z mocą ustawy nr 63/2012 zmienił poza tym art. 43 ust. 10 decreto legislativo n. 177 – Testo Unico dei Servizi di Media Audiovisivi e Radiofonicci (dekretu z mocą ustawy nr 177 – tekst jednolity prawa o audiowizualnych i radiofonicznych usługach medialnych) i objął zakresem łącznych dochodów zintegrowanego systemu telekomunikacji dochody z reklam online i na innych platformach, uzyskiwane w szczególności w sposób bezpośredni, z uwzględnieniem środków z wyszukiwarek, a także platform społecznościowych oraz wymiany informacji.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 6 Z postanowienia odsyłającego wynika, że AGCOM uznał za konieczne, z uwagi na wspomniane zmiany ustawowe, aby objąć przedsiębiorstwa świadczące usługi reklamowe w Internecie oraz spółki z siedzibą za granicą obowiązkiem przedstawienia IGS. W konsekwencji AGCOM wydał w dniu 25 czerwca 2013 r. decyzję nr 397/13/CONS, która wskazuje, zwłaszcza wśród podmiotów gospodarczych podlegających obowiązkowi przedstawienia IGS, przedsiębiorstwa świadczące usługi reklamowe w Internecie oraz na innych platformach cyfrowych naziemnych lub satelitarnych [art. 2 ust. 1 lit. e)], a także podmioty, które uzyskują dochody na terytorium krajowym, nawet jeżeli rozliczają je w bilansach spółek mających siedzibę za granicą (art. 3 ust. 5).
- 7 W tym samym dniu AGCOM wprowadził do RPT w drodze decyzji nr 398/13/CONS pewne zmiany. I tak, agencje prasowe o zasięgu krajowym, dostawcy audiowizualnych lub radiofonicznych usług medialnych oraz dostawcy związanych z nimi usług interaktywnych lub usług opartych lub polegających na dostępie warunkowym podlegają obecnie wpisowi do RPT w celu dostosowania tej kategorii działalności do kategorii określonej w zaskarżonej decyzji nr 397/13/CONS.
- 8 AGCOM jest bowiem zdania, że dwa systemy gromadzenia informacji, a mianowicie IGS i RPT, są ze sobą ściśle powiązane i oba czynią zadość konieczności dostarczenia temu organowi pełnej informacji na temat operatorów działających w sektorze łączności, która służy wypełnieniu powierzonych mu zadań.
- 9 Uznawszy, że decyzja nr 397/13/CONS jest niezgodna z prawem, gdyż na jej podstawie obowiązkiem przedstawienia IGS zostały objęte przedsiębiorstwa z branży reklamowej działające w Internecie i mające siedzibę za granicą, Google Ireland i Google Italy wniosły do sądu odsyłającego skargę na tę decyzję zawierającą żądanie uchylecia jej w części. Skarżące żądają także, by sąd odsyłający uznał ich prawo do wyłączenia z kręgu podmiotów podlegających obowiązkowi przedstawienia IGS.
- 10 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy owa decyzja oraz niektóre związane z nią przepisy prawa krajowego są zgodne ze swobodnym świadczeniem usług w rozumieniu art. 56 TFUE.

- 11 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 56 TFUE sprzeciwia się stosowaniu decyzji nr 397/13/CONS AGCOM oraz związanych z nią przepisów prawa krajowego, w interpretacji przyjętej przez tenże organ, wymagających przedstawienia całościowego [IGS] (który należy sporządzić zgodnie z włoskimi przepisami księgowymi) w sprawie usług oferowanych włoskim konsumentom – dla celów ochrony konkurencji powiązanych jednak nieuchronnie z szeregiem innych, bardziej ograniczonych funkcji instytucjonalnych sprawowanych przez ten organ, aby chronić pluralizm w rozważanym sektorze, przy czym wspomniany obowiązek przedstawienia informacji spoczywa na operatorach, którzy jednak nie są objęci zakresem stosowania przepisów prawa krajowego normujących ten sektor [tekstem jednolitym o audiowizualnych i radiofonicznych usługach medialnych], a w szczególności, w niniejszej, sprawie na operatorze krajowym świadczącym usługi jedynie na rzecz spółki prawa irlandzkiego należącej do tej samej grupy, a także na tej spółce, a mianowicie operatorze niemającym siedziby na terytorium kraju i niezatrudniającym we Włoszech pracowników w celu prowadzenia jakiegokolwiek działalności, czyli, innymi słowy, czy stosowanie wspomnianych przepisów stanowi środek ograniczający swobodne świadczenie usług wewnątrz Unii Europejskiej z naruszeniem art. 56 TFUE?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 12 Na podstawie art. 53 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy lub jeżeli wniosek lub skarga są oczywiście niedopuszczalne, Trybunał może, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, w każdej chwili wydać postanowienie z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.
- 13 Wspomniane przepisy należy zastosować w niniejszej sprawie.
- 14 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych przed nimi sporów (zob. w szczególności wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 83).
- 15 Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są przedstawione w wyraźny sposób w art. 94 regulaminu postępowania, z którym w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i którego powinien skrupulatnie przestrzegać (zob. postanowienia: z dnia 3 lipca 2014 r., Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, pkt 21; z dnia 12 maja 2016 r., Security Service i in., od C-692/15 do C-694/15, EU:C:2016:344, pkt 18; a także wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 18).
- 16 Poza tym Trybunał przypomniał już, że z pkt 22 zaleceń Trybunału dla sądów krajowych, dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2012, C 338, s. 1), wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien „być wystarczająco kompletny i zawierać wszelkie istotne informacje pozwalające Trybunałowi oraz podmiotom uprawnionym do przedkładania uwag właściwie zrozumieć ramy faktyczne i prawne postępowania głównego” (postanowienie z dnia 3 września 2015 r., Vivium, C-250/15, niepublikowane, EU:C:2015:569, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 17 W tym względzie należy podkreślić, że informacje przedstawione we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie tylko pozwalają Trybunałowi na udzielenie użytecznej odpowiedzi na pytania postawione przez sąd odsyłający, lecz także umożliwiają rządów państw członkowskich oraz innym zainteresowanym przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii

Europejskiej. Zadaniem Trybunału jest zapewnić tę możliwość, biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z tym przepisem zainteresowanym stronom doręczane są tylko wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wraz z tłumaczeniem na język oficjalny każdego z państw członkowskich; nie otrzymują one natomiast akt postępowania krajowego, jakie sąd odsyłający ewentualnie przesłał do Trybunału (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., Base Company i Mobistar, C-1/14, EU:C:2015:378, pkt 48; z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 19).

- 18 Tak więc z uwagi na to, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowi podstawę postępowania przed Trybunałem, niezbędne jest, by sędzia krajowy wyjaśnił w tym wniosku stan faktyczny i prawny sporu głównego i udzielił minimum wyjaśnień odnośnie do wyboru przepisów prawa Unii, o wykładnię których wnosi, a także odnośnie do związku, jaki sąd ten ustalił pomiędzy tymi przepisami a przepisami prawa krajowego mającymi zastosowanie do rozpoznawanego przez niego sporu (zob. w szczególności postanowienie z dnia 14 listopada 2013 r., Mlamali, C-257/13, niepublikowane, EU:C:2013:763, pkt 21; wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Safe Interenvíos, C-235/14, EU:C:2016:154, pkt 115).
- 19 Komisja podważa dopuszczalność niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i przywołuje między innymi orzecznictwo, zgodnie z którym pytanie prejudycjalne musi zostać odrzucone jako niedopuszczalne, w przypadku gdy sąd krajowy nie dostarcza Trybunałowi informacji na temat okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych do udzielenia na nie użytecznej odpowiedzi (zob. w szczególności wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Copydan Båndkopi, C-463/12, EU:C:2015:144, pkt 93).
- 20 Komisja zaznacza w uwagach na piśmie, że chociaż we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym obszernie przedstawiono argumenty stron, to wniosek ten nie opisuje w wystarczająco szczegółowy sposób charakteru obowiązków nałożonych na podmioty gospodarcze na mocy decyzji nr 397/13/CONS ani ogólnej systematyki przepisów prawa krajowego dotyczących ochrony konkurencji i pluralizmu, których skuteczność zależy od poszanowania obowiązku przedstawienia IGS.
- 21 Komisja podkreśla zwłaszcza, że jedynie badanie właściwych przepisów prawa krajowego pozwala zrozumieć zakres, logikę i spójność mechanizmów ochrony konkurencji i pluralizmu, które powodują potrzebę gromadzenia danych rozpatrywanych w postępowaniu głównym.
- 22 W tym względzie należy przypomnieć, że aby Trybunał miał możliwość udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać, poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału, informacje wymienione w art. 94 lit. a)–c) regulaminu postępowania.
- 23 Co się tyczy w szczególności wymogów wskazanych w lit. b) i c) tego artykułu, odnoszących się, po pierwsze, do wskazania treści przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w niniejszej sprawie oraz, w stosownym przypadku, istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych, a także, po drugie, do omówienia powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a przepisami prawa krajowego, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym, należy stwierdzić, że informacje przedstawione w tym celu we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie nie spełniają tych wymogów.
- 24 Co prawda na podstawie ducha współpracy charakteryzującego stosunki pomiędzy sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego brak pewnych wcześniejszych ustaleń sądu odsyłającego niekoniecznie prowadzi do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jeśli pomimo tych braków Trybunał uzna, że jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu w świetle okoliczności wynikających z akt sprawy (zob. podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., CASTA i in., C-50/14, EU:C:2016:56, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Nie ma to jednak miejsca w niniejszej sprawie.

- 25 O ile wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymienia bowiem całościowo ramy regulacyjne rozpatrywane w postępowaniu głównym, o tyle nie wskazuje przepisów mających konkretnie zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. W szczególności wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ogranicza się zasadniczo do wzmianki o tym, że decyzja nr 397/13/CONS została wydana przez AGCOM w następstwie zmian ustawowych przedstawionych w pkt 4 i 5 niniejszego postanowienia, w celu objęcia przedsiębiorstw świadczących usługi reklamowe w Internecie i spółek z siedzibą za granicą obowiązkiem przedstawienia IGS.
- 26 W tym względzie należy zaznaczyć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera żadnej wskazówki dotyczącej spoczywającego na jednej ze skarżących w postępowaniu głównym, Google Italy, obowiązku do przedstawienia IGS. Wedle tego wniosku wspomniana skarżąca, która nie działa w sektorze audiowizualnym bądź wydawniczym, świadczy bowiem jedynie usługi innym członkom grupy Google i nie uzyskuje dochodów z reklam umieszczanych w Internecie.
- 27 Poza tym przepisy prawa krajowego przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą jedynie objęcia obowiązkiem przedstawienia IGS podmiotów gospodarczych świadczących usługi reklamowe w Internecie i mających swoją siedzibę w innym państwie członkowskim. We wniosku tym nie wyjaśniono zatem ani zakresu, ani treści obowiązku, którego zakres stosowania został rozszerzony, a mianowicie tego, jakie informacje owe podmioty gospodarcze są zobowiązane przedstawić AGCOM na mocy IGS. W szczególności we wniosku tym nie wskazuje się w ogóle skutków wynikających ze sporządzonego przez AGCOM formularza, który został skierowany do zainteresowanych podmiotów gospodarczych i który kataloguje informacje podlegające przekazaniu przez te podmioty.
- 28 Jeżeli chodzi o szczegółowe zasady dotyczące obowiązku przedstawienia IGS, sąd odsyłający ogranicza się zasadniczo do wskazania, że chodzi o „całościową” informację, która dotyczy „usług oferowanych włoskim konsumentom” i którą „należy sporządzić zgodnie z włoskimi przepisami księgowymi”.
- 29 Istotne jest jednak, by wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wskazywał treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, istotne dla sprawy orzecznictwo sądów krajowych, w celu umożliwienia zainteresowanemu wymienionemu w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także Trybunałowi dokonania oceny zgodności wspomnianego obowiązku z prawem Unii, mając na uwadze w szczególności jego charakter, treść i zakres.
- 30 W niniejszej sprawie, której przedmiot dotyczy ewentualnego ograniczenia podstawowej wolności, sąd odsyłający – ze względu na brak przedstawienia dokładnych wskazówek dotyczących treści przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie – nie stworzył Trybunałowi możliwości dokonania oceny istnienia i rozmiaru takiego ograniczenia oraz, w stosownym przypadku, użytecznego zbadania uzasadnienia tego ograniczenia, w tym zwłaszcza zbadania jego proporcjonalności.
- 31 W szczególności, ze względu na brak udzielenia dokładnych wyjaśnień dotyczących zakresu obowiązków, których zakres stosowania został rozszerzony decyzją nr 397/13/CONS na mające siedzibę w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska podmioty gospodarcze świadczące usługi reklamowe w Internecie, Trybunał nie jest w stanie zbadać takiego ewentualnego uzasadnienia, a tym samym udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu. W szczególności, wprawdzie ochrona konkurencji i pluralizmu stanowią bez wątpienia nadrzędne względy interesu ogólnego mogące uzasadnić ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług, niemniej jedynie wystarczająco szczegółowy opis sposobu realizacji tego celu w drodze wspomnianej decyzji pozwala Trybunałowi ustalić, czy i w jakim zakresie decyzja ta nadaje się do realizacji zamierzonego celu interesu publicznego i jest do tego konieczna.

- 32 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, w myśl art. 53 § 2 regulaminu postępowania, że złożony w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest oczywiście niedopuszczalny.

W przedmiocie kosztów

- 33 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla regionu Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 22 kwietnia 2015 r. jest oczywiście niedopuszczalny.

Podpisy