



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 30 maja 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) 2019/1150 – Artykuły 1, 15, 16 i 18 – Cel – Stosowanie – Kontrola – Przegląd – Środki przyjęte przez państwo członkowskie – Obowiązek dostarczenia informacji dotyczących sytuacji gospodarczej dostawcy usług pośrednictwa internetowego

W sprawie C-663/22

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 Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 10 października 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 października 2022 r., w postępowaniu:

Expedia Inc.

przeciwko

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Prechal, prezes izby, F. Biltgen, N. Wahl (sprawozdawca), J. Passer i M.L. Arastey Sahún, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Expedia Inc. – P. Actis Perinetto, F. Brunetti, C. Osti i A. Vitale, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierały L. Delbono i R. Guizzi, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, T. Suchá i J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu Irlandii – M. Browne, Chief State Solicitor, oraz A. Joyce i M. Tierney, w charakterze pełnomocników, których wspierał D. Fennelly, BL,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, S.L. Kaléda i L. Malferrari, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2024 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Dz.U. 2019, L 186, s. 57).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu, jaki zaistniał pomiędzy pomiędzy Expedia Inc., spółką z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (urzędem regulacyjnym do spraw komunikacji, Włochy, zwanym dalej „AGCOM”) w przedmiocie środków przyjętych przez ten urząd wobec dostawców usług pośrednictwa internetowego.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 7, 46 i 51 rozporządzenia 2019/1150 mają następujące brzmienie:
 - „(7) Należy ustanowić zestaw obowiązkowych zasad na poziomie Unii [Europejskiej], aby zapewnić istnienie sprawiedliwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach rynku wewnętrznego. W szczególności użytkownikom biznesowym korzystającym z usług pośrednictwa internetowego należy zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości, a także możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń w całej Unii, aby ułatwić transgraniczne prowadzenie działalności gospodarczej w Unii i tym samym poprawić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz zapobiec mogącemu pojawić się rozdrobnieniu w określonych obszarach objętych niniejszym rozporządzeniem.
- [...]
- (46) Państwa członkowskie powinny być zobowiązane do zapewnienia odpowiedniego i skutecznego egzekwowania [stosowania] przepisów niniejszego rozporządzenia. W państwach członkowskich istnieją już różne systemy egzekwowania [kontroli stosowania] prawa i dlatego nie należy wymagać od państw członkowskich ustanawiania nowych krajowych organów egzekwowania prawa. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość powierzenia egzekwowania [kontroli stosowania] przepisów niniejszego

rozporządzenia istniejącym organom, w tym sądom. Niniejsze rozporządzenie nie powinno zobowiązywać państw członkowskich do ustanowienia systemu jego egzekwowania [stosowania] ex officio ani do nakładania kar pieniężnych.

[...]

(51) Ponieważ cel niniejszego rozporządzenia, a mianowicie zapewnienie sprawiedliwego, przewidywalnego, zrównoważonego i budzącego zaufanie internetowego otoczenia biznesowego w ramach rynku wewnętrznego, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu”.

4 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia:

„1. Celem niniejszego rozporządzenia jest przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie przepisów w celu zapewnienia, aby użytkownikom biznesowym korzystającym z usług pośrednictwa internetowego i użytkownikom korzystającym ze strony internetowej w celach biznesowych w odniesieniu do wyszukiwarek internetowych zapewniono odpowiednią przejrzystość, sprawiedliwość i możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń.

2. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych, które są dostarczane lub których dostarczenie jest oferowane, odpowiednio, użytkownikom biznesowym i użytkownikom korzystającym ze strony internetowej w celach biznesowych, mającym siedzibę lub miejsce pobytu w Unii, którzy poprzez te usługi pośrednictwa internetowego lub wyszukiwarki internetowe oferują towary lub usługi konsumentom znajdującym się w Unii, niezależnie od siedziby lub miejsca pobytu dostawców tych usług oraz niezależnie od innych mających zastosowanie przepisów.

[...]

5. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla prawa Unii, w szczególności prawa Unii mającego zastosowanie w obszarach współpracy sądowej w sprawach cywilnych, konkurencji, ochrony danych, ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, ochrony konsumenta, handlu elektronicznego i usług finansowych”.

5 Artykuł 2 pkt 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) »użytkownik biznesowy« oznacza każdą osobę prywatną działającą w celach handlowych lub zawodowych lub każdą osobę prawną, która poprzez usługi pośrednictwa internetowego oferuje konsumentom towary lub usługi w celach związanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub zawodową”.

6 Artykuł 15 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie zapewnia właściwe i skuteczne [stosowanie] niniejszego rozporządzenia.

2. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy określające środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz zapewniają ich wykonywanie. Przewidziane środki muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

7 Artykuł 16 rozporządzenia 2019/1150 stanowi:

„Komisja [Europejska], w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, uważnie monitoruje wpływ niniejszego rozporządzenia na stosunki między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi oraz między wyszukiwarkami internetowymi i użytkownikami korzystającymi ze strony internetowej w celach biznesowych. W tym celu Komisja gromadzi odpowiednie informacje, aby monitorować zmiany w tych stosunkach, w tym poprzez przeprowadzanie odpowiednich analiz. Państwa członkowskie wspierają Komisję, dostarczając na jej wniosek wszelkie zgromadzone istotne informacje, w tym informacje dotyczące konkretnych przypadków. Do celów niniejszego artykułu i art. 18 Komisja może starać się zgromadzić informacje od dostawców usług pośrednictwa internetowego”.

8 Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia:

„1. Do dnia 13 stycznia 2022 r., a następnie co trzy lata, Komisja dokona oceny niniejszego rozporządzenia i przedstawi sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie [Unii Europejskiej] i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

[...]

3. Państwa członkowskie przekazują wszelkie będące w ich posiadaniu istotne informacje, jakich Komisja może potrzebować do celów sporządzenia sprawozdania, o którym mowa w ust. 1”.

Prawo włoskie

Ustawa nr 249/97 z dnia 31 lipca 1997 r.

9 Artykuł 1 legge n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawy nr 249 ustanawiającej urząd regulacyjny do spraw komunikacji i przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych) z dnia 31 lipca 1997 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 177 z dnia 31 lipca 1997 r.) stanowi:

„[...]

29. Podmioty, które w informacjach żądanych przez [AGCOM] przedstawiają niezgodne z rzeczywistością dane księgowe lub okoliczności dotyczące wykonywania ich działalności, podlegają karom przewidzianym w art. 2621 kodeksu cywilnego.

30. Podmioty, które nie przekażą w wyznaczonym terminie dokumentów, danych i informacji żądanych przez [AGCOM], podlegają nakładanej przez ten organ karze grzywny administracyjnej w wysokości 1 mln [lirów włoskich (ITL) (około 516 EUR) do 200 mln ITL (około 103 000 EUR)].

[...]”.

- 10 Ustawa nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r., zmieniona w drodze legge nr 178 – Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023 (ustawy nr 178 o prowizorium budżetowym państwa na rok budżetowy 2021 i budżecie wieloletnim na lata 2021–2023) z dnia 30 grudnia 2020 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 322 z dnia 30 grudnia 2020 r.) (zwana dalej „ustawą nr 249/97”) w art. 1 ust. 6 lit. c) pkt 14-bis przewiduje, co następuje:

„Obowiązki [AGCOM] są określone w następujący sposób:

[...]

c) [Jako] rada:

[...]

14-bis) zapewnia właściwe i skuteczne stosowanie rozporządzenia [2019/1150], w szczególności poprzez przyjmowanie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie istotnych informacji”.

Decyzja nr 397/13

- 11 W dniu 25 czerwca 2013 r. AGCOM przyjął la delibera n. 397/13/CONS – Informativa economica di sistema (decyzję nr 397/13/CONS w sprawie systemowej informacji gospodarczej) (zwaną dalej decyzją „nr 397/13”).
- 12 W art. 2 ust. 1 tej decyzji wymienione zostały kategorie podmiotów, które są zobowiązane do przekazywania AGCOM dokumentu zatytułowanego „informativa economica di sistema” (systemowa informacja gospodarcza) (zwanego dalej „IGS”).
- 13 Artykuł 6 tej decyzji stanowi:

„1. Podmioty, które, w celu spełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 2 niniejszej decyzji, przekazują dane, które nie odpowiadają rzeczywistości, podlegają karze zgodnie z art. 1 ust. 29 ustawy nr [249 z dnia 31 lipca 1997 r.].

2. Podmioty, które nie wywiązują się w przepisany terminie i w określony sposób z obowiązku, o którym mowa w art. 2, podlegają karze zgodnie z art. 1 ust. 30 ustawy nr [249 z dnia 31 lipca 1997 r.].

Decyzja nr 161/21

14 W dniu 12 maja 2021 r. AGCOM przyjął la delibera n. 161/21/CONS – Modifiche alla delibera n. 397/13 del 25 giugno 2013 „Informativa Economica di Sistema” (decyzję nr 161/21/CONS w sprawie zmian do decyzji nr 397/13 z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie systemowej informacji gospodarczej) (zwaną dalej „decyzją nr 161/21”).

15 Zgodnie z brzmieniem preambuły decyzji nr 161/21:

„[...]

uwzględniając rozporządzenie 2019/1150 [...]

uwzględniając ustawę [nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r.] [...]

[...]

uwzględniając, że [IGS] jest roczną deklaracją, którą operatorzy łączności muszą [wypełniać] i która dotyczy danych osobowych i gospodarczych związanych z prowadzoną przez dane podmioty działalnością, mającą na celu zebranie informacji niezbędnych do wypełnienia konkretnych obowiązków prawnych, w tym waloryzacji Sistema integrato delle comunicazioni [zintegrowanego systemu łączności (SIC)] i weryfikacji progów w zakresie jego koncentracji, analizy rynku i ewentualnych pozycji dominujących lub innych, które w każdym przypadku są szkodliwe dla pluralizmu, sprawozdania rocznego i badań [...], a także umożliwienie aktualizacji bazy statystycznej operatorów łączności;

uwzględniając, że ustawa [nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r.] przyznaje [AGCOM] nowe uprawnienia, powierzając mu zadanie zapewnienia »właściwego i skutecznego stosowania rozporządzenia [2019/1150], w szczególności poprzez przyjęcie wytycznych, promowanie kodeksów postępowania i gromadzenie odpowiednich informacji«;

[uwzględniając] w związku z tym, że konieczne jest rozszerzenie [pewnych] obowiązków informacyjnych w zakresie IGS na dostawców usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych w celu corocznego gromadzenia odpowiednich informacji i prowadzenia działań mających na celu zapewnienie właściwego i skutecznego stosowania rozporządzenia 2019/1150 oraz wykonywania zadań powierzonych [AGCOM] ustawą [nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r.];

[...]”.

16 W drodze 1 ust. 1 tej decyzji zmieniony został wykaz zawarty w art. 2 decyzji nr 397/13 w celu rozszerzenia obowiązku wysłania IGS do AGCOM na dwie następujące kategorie podmiotów:

„[...]

h) dostawcy usług pośrednictwa internetowego: osoby fizyczne lub prawne, które, nawet jeżeli nie mają siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium kraju, świadczą usługi pośrednictwa internetowego, zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 2019/1150, na rzecz użytkowników biznesowych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania we Włoszech lub oferują ich świadczenie;

i) dostawcy wyszukiwarek internetowych: osoby fizyczne lub prawne, które, nawet jeżeli nie mają siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium kraju, świadczą usługi wyszukiwarek internetowych, zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 2019/1150, na rzecz użytkowników biznesowych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania we Włoszech lub oferują świadczenie;

[...]”.

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

- 17 Expedia jest spółką z siedzibą w Seattle (Stany Zjednoczone), która zarządza platformami informatycznymi umożliwiającymi świadczenie usług internetowych rezerwacji zakwaterowania i podróży.
- 18 W następstwie zmian w krajowych ramach prawnych wynikających z ustawy nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. i decyzji nr 161/21, przyjętych przez władze włoskie w szczególności w celu zapewnienia stosowania rozporządzenia 2019/1150, Expedia, jako dostawca usług pośrednictwa internetowego, jest obecnie zobowiązana do przesłania do AGCOM IGS, czyli dokumentu, w którym należy zamieścić informacje dotyczące sytuacji gospodarczej usługodawcy.
- 19 Expedia wniosła skargę do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), będącego sądem odsyłającym, żądając stwierdzenia nieważności decyzji nr 161/21.
- 20 Expedia podniosła przed tym sądem, że decyzja ta, ze względu na to, iż nakłada na nią obowiązek wysyłania IGS do AGCOM, jest sprzeczna z rozporządzeniem 2019/1150, które jest inspirowanym zasadą proporcjonalności środkiem harmonizującym, a zatem nie pozwala na zwiększenie wymogów proceduralnych nakładanych na dostawców usług pośrednictwa internetowego, niezależnie od tego, czy mają siedzibę w Unii, czy w państwie trzecim.
- 21 W tym względzie sąd ten przypomina w pierwszej kolejności, że w następstwie przyjęcia rozporządzenia 2019/1150 włoski ustawodawca zmienił ustawą nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. ustawę nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r.
- 22 AGCOM miał zatem za zadanie czuwać nad stosowaniem rozporządzenia 2019/1150, w szczególności zbierając informacje [art. 1 ust. 6 lit. c) pkt 14-bis ustawy nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r., zmienionej ustawą nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r.].
- 23 W drugiej kolejności sąd odsyłający wyjaśnia, że w drodze decyzji nr 161/21 AGCOM zmienił decyzję nr 397/13, po to, by uwzględnić przepisy przyjęte przez włoskiego ustawodawcę w celu stosowania rozporządzenia 2019/1150. W związku z tym obowiązek wysyłania IGS do AGCOM rozszerzono na oferujących usługi we Włoszech dostawców usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych (zwanym dalej „dostawcami rozpatrywanych usług”).
- 24 Sąd ten wyjaśnia, że wysłanie IGS było pierwotnie przewidziane w przypadku Garante per la radiodiffusione e l’editoria (gwaranta ds. radiofonii i telewizji, Włochy) w przepisach ustawowych, które przyznawały mu uprawnienie do przyjęcia środków mających na celu określenie danych księgowych i innych informacji, które powinny mu przekazywać niektóre podmioty, oraz że kompetencje tego gwaranta zostały przekazane AGCOM.

- 25 Sąd ten uważa, że decyzją nr 161/21 AGCOM nałożył na dostawców danych usług obowiązek przekazywania mu istotnych i szczególnych informacji dotyczących ich sytuacji gospodarczej. I tak na przykład zdaniem tego sądu dostawcy ci są zobowiązani do informowania o całkowitych przychodach pochodzących ze stron sprzedaży online, o kwotach pobieranych jako opłaty za abonament i jako opłaty za wpis, członkostwo lub subskrypcję z tytułu korzystania z platformy sprzedaży online przez tych dostawców od użytkowników mających siedzibę we Włoszech w celu oferowania konsumentom towarów lub usług, a także o stałych i zmiennych prowizjach pobieranych od dokonywanej za pośrednictwem platformy internetowej sprzedaży towarów lub usług oferowanych konsumentom przez biznesowych użytkowników usług pośrednictwa internetowego w rozumieniu art. 2 pkt 1 rozporządzenia 2019/1150) (zwanym dalej „użytkownikami biznesowymi”) mających siedzibę we Włoszech, o stałych i zmiennych prowizjach uiszczanych przez użytkowników biznesowych mających siedzibę we Włoszech z tytułu sprzedaży towarów lub usług oferowanych konsumentom za pośrednictwem internetowej platformy sprzedaży, o innych przychodach z usług pośrednictwa innych niż reklama, świadczonych na rzecz użytkowników biznesowych lub użytkowników innych niż przedsiębiorstwa, mających siedzibę we Włoszech i oferujących konsumentom towary lub usługi za pośrednictwem internetowej platformy sprzedaży.
- 26 Sąd odsyłający podkreśla, że nieprzekazanie IGS do AGCOM lub przekazanie mu nieprawidłowych danych podlega sankcjom przewidzianym w art. 1 ust. 29 i 30 ustawy nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r.
- 27 W świetle tych okoliczności sąd ten uważa, że obowiązek wysłania IGS do AGCOM może być niezgodny z rozporządzeniem 2019/1150.
- 28 Sąd ten zauważa, że rozporządzenie to zawiera przepisy dotyczące kontroli jego stosowania i skutków. Z jednej strony przypomina on, że zgodnie z art. 15 tego rozporządzenia każde państwo członkowskie zapewnia właściwe i skuteczne wprowadzanie go w życie i ustanawia środki mające zastosowanie do jego naruszeń, które to środki muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.
- 29 Z drugiej strony sąd odsyłający powołuje się na art. 16 rozporządzenia 2019/1150, zgodnie z którym Komisja przede wszystkim, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, uważnie monitoruje jego wpływ na stosunki między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi; następnie Komisja gromadzi w tym celu informacje odpowiednie do tego, aby monitorować zmiany w tych stosunkach z pomocą państw członkowskich, które przekazują na jej wniosek wszelkie zgromadzone istotne informacje, w tym informacje dotyczące konkretnych przypadków; wreszcie Komisja może gromadzić informacje bezpośrednio od dostawców danych usług.
- 30 Sąd ten uważa zatem, że nie zachodzi żaden związek między przestrzeganiem obowiązków przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1150 a informacjami wymaganymi z tytułu IGS, które dotyczą głównie przychodów uzyskiwanych przez dostawców rozpatrywanych usług i nie są istotne dla zapewnienia przejrzystości i uczciwości stosunków między tymi dostawcami a użytkownikami biznesowymi. W związku z tym sąd ten stoi na stanowisku, że poprzez środki krajowe, na mocy których dostawcy usług pośrednictwa internetowego są obecnie zobowiązani do wysłania IGS do AGCOM (zwane dalej „spornymi środkami krajowymi”) władze włoskie wprowadziły do krajowego porządku prawnego przepisy przewidujące kontrolę dotyczącą

subiektywnych kwestii ściśle związanych z tymi dostawcami, która to kontrola jest jego zdaniem czymś całkowicie odmiennym od kontroli przewidzianej w tym rozporządzeniu, dotyczącej przestrzegania przez tych dostawców przewidzianych w nim obowiązków.

- 31 Sąd ten wyjaśnia, że gdyby obowiązek wysłania IGS do AGCOM był niezgodny z rozporządzeniem 2019/1150, decyzja nr 161/21 byłaby nieważna, jako że w ustawie nr 178 z dnia 30 grudnia 2020 r. AGCOM powierzono jedynie funkcję czuwania nad właściwym i skutecznym stosowaniem tego rozporządzenia.
- 32 W tej sytuacji Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1. Czy [rozporządzenie 2019/1150], w szczególności jego art. 15, jak również zasada proporcjonalności stoją na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego lub środkowi przyjętemu przez niezależny organ krajowy [...], które zobowiązują zagranicznych dostawców usług pośrednictwa internetowego do przedstawienia dokumentu zawierającego informacje niezwiązane z celami tego rozporządzenia?
2. Czy w każdym razie informacje, których przedstawienia się wymaga poprzez przekazanie [IGS], mogą być uznane za istotne i użyteczne dla celów właściwego i skutecznego [stosowania rozporządzenia 2019/1150]?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 33 Rząd włoski ma wątpliwości co do dopuszczalności niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na to, że dwa przedstawione w nim pytania są zdaniem tego rządu ze sobą sprzeczne w zakresie, w jakim sąd odsyłający z jednej strony twierdzi, bez wyjaśnienia powodów, że obowiązek wysłania IGS do AGCOM nie jest objęty zakresem stosowania rozporządzenia 2019/1150, a z drugiej strony zwraca się do Trybunału o zbadanie znaczenia i użyteczności informacji, które należy umieścić w IGS, dla celów prawidłowego stosowania tego rozporządzenia, podczas gdy przeprowadzenie tego badania należy do sądu odsyłającego, w szczególności w zakresie, w jakim wiąże się to z dokonaniem oceny okoliczności faktycznych.
- 34 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, a u którego podstaw leży jasny podział ról między sądami krajowymi a Trybunałem, wszelka ocena okoliczności faktycznych leży w kompetencjach sądu krajowego. Jednakże, w celu udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, Trybunał może w duchu współpracy z sądami krajowymi dostarczyć temu sądowi wszelkich wskazówek, które uzna za niezbędne (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 35 Ponadto, choć to nie do Trybunału należy dokonywanie wykładni przepisów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, to może on udzielić sądowi odsyłającemu żądanych wyjaśnień co do przepisów prawa Unii, które mogą stać na przeszkodzie tym przepisom (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 8 maja 2019 r., Rossato i Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 36 W drugiej kolejności należy zauważyć, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 80 opinii, że podnoszona przez rząd włoski sprzeczność, o której mowa w pkt 33 niniejszego wyroku, wynika z faktu, iż sam sąd odsyłający w pytaniu pierwszym wskazuje, że informacje, które należy dostarczyć z tytułu IGS, w jego ocenie są pozbawione związku z celami rozporządzenia 2019/1150, zmierzając jednocześnie w pytaniu drugim do ustalenia, czy informacje te mogą być istotne i użyteczne dla właściwego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia.
- 37 Wyrażone zaś przez rząd włoski wątpliwości, zarówno te związane z granicami właściwości Trybunału, jak i z rzekomą sprzecznością zadanych pytań, mogą zostać rozwiane poprzez przeprowadzenie ich łącznej analizy, dotyczącej kwestii tego, czy rozporządzenie 2019/1150 stoi na przeszkodzie środkom krajowym takim jak te rozpatrywane.
- 38 Wynika z tego, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 39 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy rozporządzenie 2019/1150 należy interpretować w ten sposób, że uzasadnia ono przyjęcie przez państwo członkowskie środków, na mocy których dostawcy usług pośrednictwa internetowego pod rygorem sankcji podlegają do celów świadczenia swoich usług w tym państwie członkowskim obowiązkowi okresowego wysyłania organowi tego państwa dokumentu dotyczącego ich sytuacji gospodarczej, w którym należy szczegółowo wskazać szereg informacji dotyczących w szczególności osiągniętych przez tych dostawców przychodów.
- 40 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, na mocy art. 288 TFUE oraz ze względu na charakter i funkcję rozporządzeń w systemie źródeł prawa unijnego zawarte w nich przepisy mają co do zasady bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania przez organy władz krajowych środków wykonawczych. Niemniej jednak niektóre przepisy mogą dla swego stosowania wymagać przyjęcia środków wykonawczych przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 15 czerwca 2021 r., *Facebook Ireland i in.*, C-645/19, EU:C:2021:483, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W zakresie, w jakim wymaga tego wdrożenie niektórych przepisów rozporządzenia, państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu jego wykonania, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz konkretyzują korzystanie z zakresu uznania przyznanego im we wspomnianym rozporządzeniu, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., *Ursa Major Services*, C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W tym względzie należy więc odwołać się do właściwych przepisów danego rozporządzenia, interpretowanych w świetle jego celów, aby ustalić, czy przepisy te zakazują państwu członkowskiemu przyjęcia niektórych środków wykonawczych, czy też je nakazują lub umożliwiają, zaś w szczególności w tym ostatnim przypadku – czy rozważany środek wpisuje się w ramy zakresu uznania przyznanego każdemu państwu członkowskiemu (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., *Ursa Major Services*, C-814/18, EU:C:2020:27, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 43 Z orzecznictwa wynika również, że przyjmując takie środki, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności, która dotyczy ich organów ustawodawczych i regulacyjnych przy stosowaniu prawa Unii i wiąże się z wymogiem, aby środki wprowadzone na mocy przepisu były właściwe dla osiągnięcia celu przyświecającego danemu uregulowaniu Unii i nie wykraczały poza to, co niezbędne do jego realizacji (zob. podobnie wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania (C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Wreszcie w celu udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający konieczne jest ustalenie, na czym polega cel realizowany przez rozporządzenie 2019/1150 oraz te przepisy tego rozporządzenia, które przyznają państwom członkowskim rolę do odegrania w jego stosowaniu.
- 45 Jeśli chodzi o ten cel, z motywów 7 i 51 tego rozporządzenia wynika, że jest nim ustanowienie na poziomie Unii zestawu obowiązkowych zasad po to, aby zapewnić istnienie sprawiedliwego, przewidywalnego, zrównoważonego środowiska i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w internecie w ramach rynku wewnętrznego. W szczególności w przypadku użytkowników biznesowych należy zapewnić odpowiedni poziom przejrzystości, a także możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń w całej Unii, aby ułatwić transgraniczne prowadzenie działalności gospodarczej w Unii i tym samym poprawić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.
- 46 W art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia wyjaśniono, że przyczynia się ono do właściwego funkcjonowania tego rynku poprzez ustanowienie przepisów w celu zapewnienia, aby użytkownikom biznesowym i użytkownikom korzystającym ze strony internetowej w celach biznesowych w odniesieniu do wyszukiwarek internetowych zapewnić odpowiednią przejrzystość, sprawiedliwość i możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń.
- 47 W tym kontekście, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 100 opinii, rozporządzenie 2019/1150 nakłada na dostawców rozpatrywanych usług szczególne obowiązki dotyczące przejrzystości i uczciwości warunków stosowanych wobec użytkowników biznesowych oraz przewiduje przepisy dotyczące pozasądowego i sądowego rozstrzygnięcia sporów, jakie mogą powstać między takimi dostawcami a użytkownikami biznesowymi.
- 48 Co się tyczy, po drugie, tych przepisów rozporządzenia 2019/1150, w których określa się rolę, jaką mają odgrywać państwa członkowskie w celu jego stosowania, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że zgodnie z art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia każde „państwo członkowskie zapewnia właściwe i skuteczne [stosowanie]” tego rozporządzenia. W art. 15 ust. 2 uściślono, że „państwa członkowskie ustanawiają przepisy określające środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów [tego] rozporządzenia oraz zapewniają ich wykonywanie” oraz że środki te są „skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.
- 49 Ów art. 15 należy interpretować w świetle motywu 46 rozporządzenia 2019/1150, zgodnie z którym w szczególności „państwa członkowskie powinny mieć możliwość powierzenia monitorowania egzekwowania [stosowania] niniejszego rozporządzenia istniejącym organom, w tym sądom”, przy czym „rozporządzenie nie powinno zobowiązywać państw członkowskich do ustanowienia systemu jego egzekwowania [do stosowania go] ex officio ani do nakładania kar pieniężnych”.

- 50 W drugiej kolejności – art. 16 rozporządzenia 2019/1150 stanowi w szczególności, że „Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, uważnie monitoruje wpływ niniejszego rozporządzenia na stosunki między usługami pośrednictwa internetowego i ich użytkownikami biznesowymi oraz między wyszukiwarkami internetowymi i użytkownikami korzystającymi ze strony internetowej w celach biznesowych”. W tym celu „Komisja gromadzi odpowiednie informacje, aby monitorować zmiany w tych stosunkach”. Jeśli chodzi o państwa członkowskie, to art. 16 stanowi, że wspierają one „Komisję, dostarczając na jej wniosek wszelkie zgromadzone istotne informacje, w tym informacje dotyczące konkretnych przypadków”. Ponadto „Komisja może starać się zgromadzić informacje od dostawców usług pośrednictwa internetowego”.
- 51 W trzeciej kolejności – w art. 18 ust. 3 rozporządzenia 2019/1150 wyjaśniono, że „państwa członkowskie przekazują [Komisji] wszelkie będące w ich posiadaniu istotne informacje, jakich Komisja może potrzebować do celów sporządzenia sprawozdania”, które instytucja ta jest zobowiązana sporządzać okresowo w ramach przewidzianego w art. 18 ust. 1 przeglądu tego rozporządzenia.
- 52 Po pierwsze, z pkt 50 i 51 niniejszego wyroku wynika, że informacje, które państwa członkowskie mogą być zobowiązane przekazywać Komisji na podstawie art. 16 i 18 rozporządzenia 2019/1150, powinny być odpowiednie do tego, aby umożliwić tej instytucji monitorowanie zmian w stosunkach między dostawcami usług pośrednictwa internetowego a użytkownikami biznesowymi lub sporządzanie sprawozdań z oceny tego rozporządzenia.
- 53 Ponieważ, jak wynika z pkt 45–47 niniejszego wyroku, rozporządzenie 2019/1150 ma na celu zapewnienie sprawiedliwego, przewidywalnego, zrównoważonego środowiska i budzącego zaufanie otoczenia biznesowego w Internecie w ramach rynku wewnętrznego, w którym użytkownikom biznesowym zapewniono odpowiednią przejrzystość, sprawiedliwość i możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń, informacje zebrane przez organy krajowe mogą zostać uznane za „odpowiednie” w rozumieniu art. 16 i 18 tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy pozostają one w wystarczająco bezpośrednim związku z tym celem.
- 54 Jak natomiast zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 113 i 114 opinii, państwo członkowskie nie może z tytułu zastosowania rozporządzenia 2019/1150 gromadzić wybranych w sposób arbitralny informacji ze względu na to, że Komisja mogłaby się o nie później zwrócić w ramach wykonywania jej zadań w zakresie monitorowania i przeglądu tego rozporządzenia. Możliwość zbierania informacji pod takim pretekstem pozwalałaby bowiem państwu członkowskiemu na obejście wymogów wynikających z zasad przypomnianych w pkt 41–43 niniejszego wyroku w odniesieniu do przyjmowania przez państwa członkowskie środków wykonawczych do rozporządzenia. Ponadto w rozporządzeniu 2019/1150 nie nałożono na państwa członkowskie obowiązku gromadzenia z ich własnej inicjatywy informacji, których Komisja mogłaby potrzebować do wykonywania swoich zadań, ponieważ takie informacje należy przedstawiać wyłącznie „na wniosek” tej instytucji, która zresztą może starać się gromadzić informacje bezpośrednio od dostawców usług pośrednictwa internetowego.
- 55 Po drugie, jeżeli państwo członkowskie powierza organowi administracyjnemu zadanie kontrolowania, zgodnie z art. 15 rozporządzenia 2019/1150, jego stosowania, informacje, które organ ten może gromadzić w ramach wykonywania tego zadania, są właściwe do realizacji celu tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy pozostają one w wystarczająco bezpośrednim związku z tym rozporządzeniem.

- 56 W tym względzie, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 121–123 opinii, informacje dotyczące sytuacji gospodarczej dostawców usług pośrednictwa internetowego nie pozostają w wystarczająco bezpośrednim związku z celem rozporządzenia 2019/1150, przypomnianym w pkt 45–47 niniejszego wyroku. Informacje, których wymaga się od dostawców tych usług na podstawie rozporządzenia 2019/1150, powinny bowiem dotyczyć warunków świadczonej usługi, w szczególności w celu umożliwienia właściwym organom poznania i oceny uczciwości warunków umownych ustalanych przez tych dostawców dla użytkowników biznesowych w Unii. Związek pomiędzy z jednej strony sytuacją gospodarczą dostawcy takich usług a z drugiej strony sposobami świadczenia tych usług użytkownikom biznesowym, przy założeniu, że takowy istnieje, może być zaś jedynie pośredni. W związku z tym kontrola prawdziwości informacji dotyczących tej sytuacji gospodarczej, na którą powołuje się rząd włoski, nie jest w świetle tego rozporządzenia istotna. W odniesieniu do wykrywania ewentualnych „zakłóceń konkurencji”, do czego również odnosi się ten rząd, nie stanowi ono celu tego rozporządzenia, ponieważ pozostaje ono bez uszczerbku dla prawa Unii mającego zastosowanie w dziedzinie konkurencji, jak zostało to wyjaśnione w jego art. 1 ust. 5 tego rozporządzenia.
- 57 W związku z tym, w kontekście dotyczących treści IGS informacji przedstawionych przykładowo przez sąd odsyłający i wspomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku, należy uznać, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 125–128 opinii, że wykonywanie rozporządzenia 2019/1150 nie uzasadnia przyjmowania środków takich jak sporne środki krajowe.
- 58 Uwzględniając całokształt powyższych rozważań, na zadane pytania należy odpowiedzieć, iż rozporządzenie 2019/1150 należy interpretować w ten sposób, że nie uzasadnia ono przyjęcia przez państwo członkowskie, w celu właściwego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia, środków, na mocy których dostawcy usług pośrednictwa internetowego pod rygorem sankcji podlegają do celów świadczenia swoich usług w tym państwie członkowskim obowiązkowi okresowego wysyłania organowi tego państwa dokumentu dotyczącego ich sytuacji gospodarczej, w którym należy szczegółowo wskazać szereg informacji dotyczących w szczególności osiągniętych przez tych dostawców przychodów.

W przedmiocie kosztów

- 59 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego

należy interpretować w ten sposób, że:

nie uzasadnia ono przyjęcia przez państwo członkowskie, w celu właściwego i skutecznego stosowania tego rozporządzenia, środków, na mocy których dostawcy usług pośrednictwa internetowego pod rygorem sankcji podlegają do celów świadczenia swoich usług w tym państwie członkowskim obowiązkowi okresowego wysyłania organowi tego państwa

dokumentu dotyczącego ich sytuacji gospodarczej, w którym należy szczegółowo wskazać szereg informacji dotyczących w szczególności osiągniętych przez tych dostawców przychodów.

Podpisy