

Predmet C-662/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

19. listopada 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

10. listopada 2022.

Tužitelj:

Airbnb Ireland UC

Tuženik:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Predmet glavnog postupka

Tužba koju je društvo Airbnb Ireland Unlimited Company podnijelo radi poništenja (1.) odluke Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija, u daljnjem tekstu: AGCOM) br. 200/21/CONS od 17. lipnja 2021., kojom je za pružatelje usluga internetskog posredovanja i pružatelje usluga internetskih tražilica predviđena obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora, te (2.) povezanih akata, među kojima je i AGCOM-ova odluka br. 666/08/CONS.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje načela slobode pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a i članka 16. Direktive 2006/123/EZ te tumačenje članka 3. Direktive 2000/31/EZ i Uredbe (EU) 2019/1150 kako bi se utvrdilo protive li se tim pravnim pravilima nacionalne odredbe kojima se za pružatelje usluga internetskog posredovanja i internetskih tražilica uvodi obveza upisa u određeni registar, što je upis koji također podrazumijeva dodatne novčane i administrativne obveze na teret tih pružatelja koje podliježu sankcijama; tumačenje članka 3. stavka 4. točke (b) Direktive 2000/31/EZ te Direktive (EU) 2015/1535 kako bi se utvrdilo jesu li države članice

dužne obavijestiti Komisiju o mjerama kojima se za te pružatelje uvodi navedena obveza upisa, te mogu li se privatni subjekti usprotiviti tomu da se na njih primjenjuju mjere o kojima Komisija nije bila obaviještena.

Prethodna pitanja

– „Protivi li se Uredbi (EU) 2019/1150 nacionalna odredba kojom se – s ciljem promicanja pravednosti i transparentnosti u korist poslovnih korisnika usluga internetskog posredovanja, što uključuje i donošenje smjernica, promicanje kodeksa ponašanja i prikupljanje relevantnih informacija – pružateljima usluga internetskog posredovanja i internetskih tražilica nalaže upis u određeni registar, što je upis koji podrazumijeva dostavu relevantnih informacija o njihovoj organizaciji i plaćanje financijskog doprinosa, pri čemu se u slučaju nepoštovanja te obveze na pružatelje također primjenjuju sankcije?”

– „Nalaže li se Direktivom (EU) 2015/1535 da države članice moraju obavijestiti Komisiju o mjerama kojima se za pružatelje usluga internetskog posredovanja i internetskih tražilica uvodi obveza upisa u određeni registar, koja podrazumijeva dostavu relevantnih informacija o njihovoj organizaciji i plaćanje financijskog doprinosa, pri čemu se u slučaju nepoštovanja te obveze na pružatelje također primjenjuju sankcije; te, u slučaju potvrdnog odgovora, dopušta li se Direktivom privatnom subjektu da se usprotivi tomu da se na njega primjenjuju mjere o kojima Komisija nije bila obaviještena?”

– „Protivi li se članku 3. Direktive 2000/31/EZ to da nacionalna tijela donose odredbe kojima se – s ciljem promicanja pravednosti i transparentnosti u korist poslovnih korisnika usluga internetskog posredovanja, što uključuje i donošenje smjernica, promicanje kodeksa ponašanja i prikupljanje relevantnih informacija – za operatore s poslovnim nastanom u drugoj državi članici Unije predviđaju dodatne administrativn[e] i novčane obveze, poput upisa u određeni registar, što je upis koji podrazumijeva dostavu relevantnih informacija o njihovoj organizaciji i plaćanje financijskog doprinosa, pri čemu se u slučaju nepoštovanja te obveze na pružatelje također primjenjuju sankcije?”

– „Protivi li se načelu slobode pružanja usluga iz članka 56. UFEU-a te članku 16. Direktive 2006/123/EZ to da nacionalna tijela donose odredbe kojima se – s ciljem promicanja pravednosti i transparentnosti u korist poslovnih korisnika usluga internetskog posredovanja, što uključuje i donošenje smjernica, promicanje kodeksa ponašanja i prikupljanje relevantnih informacija – za operatore s poslovnim nastanom u drugoj državi članici Unije predviđaju dodatne administrativn[e] i novčane obveze, poput upisa u registar, što je upis koji podrazumijeva dostavu relevantnih informacija o njihovoj organizaciji i plaćanje financijskog doprinosa, pri čemu se u slučaju nepoštovanja te obveze na pružatelje također primjenjuju sankcije?”

– „Nalaže li se člankom 3. stavkom 4. točkom (b) Direktive 2000/31/EZ da države članice moraju obavijestiti Komisiju o mjerama kojima se za pružatelje usluga

internetskog posredovanja i internetskih tražilica uvodi obveza upisa u određeni registar, koja podrazumijeva dostavu relevantnih informacija o njihovoj organizaciji i plaćanje financijskog doprinosa, pri čemu se u slučaju nepoštovanja te obveze na pružatelje također primjenjuju sankcije; te, u slučaju potvrdnog odgovora, dopušta li se Direktivom privatnom subjektu da se usprotivi tomu da se na njega primjenjuju mjere o kojima Komisija bila nije obaviještena?"

Navedene odredbe prava Unije

Članak 56. UFEU-a;

Direktiva 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini), konkretno uvodna izjava 22. te članci 2. i 3.;

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, konkretno članci 16. i 19.;

Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva, konkretno članci 1. i 5.;

Uredba (EU) 2019/1150 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o promicanju pravednosti i transparentnosti za poslovne korisnike usluga internetskog posredovanja, konkretno uvodne izjave 46. i 47. te članci 15. i 16.

Navedena sudska praksa Suda

Presude u predmetima C-194/94, C-215/01 i C-390/18.

Navedene nacionalne odredbe

Legge 31 luglio 1997, n. 249 „Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo” (Zakon br. 249 od 31. srpnja 1997. o osnivanju Regulatornog tijela za komunikacije i pravnim pravilima koja se odnose na telekomunikacijske i radiotelevizijske sustave), kako je izmijenjen (nakon stupanja na snagu Uredbe 2019/1150) Leggeom 30 dicembre 2020, n. 178, „Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023” (Zakon br. 178 od 30. prosinca 2020. o okvirnom državnom proračunu za financijsku godinu 2021. i višegodišnjem proračunu za trogodišnje razdoblje 2021. – 2023.).

Uređenje koje iz toga proizlazi, za potrebe ovog zahtjeva za prethodnu odluku, jest sljedeće:

- propisom se utvrđuje da se njime osigurava primjerena i učinkovita provedba Uredbe 2019/1150 kojom se promiču pravednost i transparentnost za poslovne korisnike usluga internetskog posredovanja, što uključuje i donošenje smjernica, promicanje kodeksa ponašanja i prikupljanje relevantnih informacija;
- pružatelji usluga internetskog posredovanja i internetskih tražilica koji nude usluge u Italiji dužni su upisati se u Registar komunikacijskih operatora čak i ako nemaju poslovni nastan u Italiji;
- u slučaju nepoštovanja mjera koje je tijelo donijelo radi primjene Uredbe 2019/1150, svakom zainteresiranom subjektu izriče se novčana prekršajna sankcija u iznosu koji ne može biti manji od dva posto ni veći od pet posto prometa koji je taj subjekt ostvario u zadnjoj poslovnoj godini;
- upis u Registar komunikacijskih operatora podrazumijeva obvezu plaćanja godišnjeg doprinosa namijenjenog pokrivanju troškova obavljanja funkcija AGCOM-a kao regulatornog i nadzornog tijela.

Legge 23 dicembre 2005, n. 266 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge finanziaria 2006) (Zakon br. 266 od 23. prosinca 2005. o odredbama za utvrđivanje godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna) (Zakon o financijama iz 2006.), konkretno članak 1. stavak 66.*bis* koji se odnosi na doprinos za AGCOM-ovo obavljanje funkcija, koji su navedeni pružatelji obvezni plaćati.

AGCOM-ova odluka br. 161/21/CONS od 12. svibnja 2021. pod nazivom „Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 ‚Informativa Economica di Sistema’” (Izmjene odluke br. 397/13/CONS od 25. lipnja 2013. o informacijama o financijskom sustavu). Tom odlukom br. 161/21/CONS izmijenjena je prethodna odluka br. 397/13/CONS na način da je uvedena obveza dostave informacija o financijskom sustavu i za pružatelje usluga internetskog posredovanja i pružatelje usluga internetskih tražilica.

AGCOM-ova odluka br. 200/21/CONS od 17. lipnja 2021. pod nazivom „Modifiche alla delibera n. 666/08/CONS recante ‚Regolamento per la tenuta del registro degli operatori di comunicazione’ a seguito dell’entrata in vigore della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante ‚bilancio di Previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023’” (Izmjene odluke br. 666/08/CONS o Pravilniku o vođenju Registra komunikacijskih operatora nakon stupanja na snagu Zakona br. 178 od 30. prosinca 2020. o okvirnom državnom proračunu za financijsku godinu 2021. i proračunu za trogodišnje razdoblje 2021. – 2023.). Navedenom je odlukom br. 200/21/CONS na temelju odredbi članka 1. stavka 515. Zakona br. 178/2020 izmijenjena prethodna odluka br. 666/08/CONS na način da je uvedena obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora za pružatelje usluga internetskog posredovanja i pružatelje usluga internetskih tražilica. Konkretno, s tom su obvezom povezane sljedeće druge obveze:

– ispunjavanje raznih obrazaca koji se odnose i na djelatnost koja se obavlja i na organizaciju obveznika (informacije o temeljnom kapitalu, imenima članova društva, sastavu i trajanju upravljačkog tijela). Dostavljene informacije treba ažurirati na godišnjoj razini, a u slučaju povrede primjenjuju se prekršajne sankcije.

Sažeti prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj Airbnb Ireland Unlimited Company, društvo sa sjedištem u Irskoj (u daljnjem tekstu: tužitelj), nudi usluge internetskog posredovanja u sektoru iznajmljivanja nekretnina na kraće vrijeme.
- 2 Konkretno, tužitelj svojom tužbom zahtijeva poništenje odluke br. 200/21/CONS od 17. lipnja 2021. kojom je AGCOM na temelju članka 1. stavka 515. Zakona br. 178/2020 izmijenio prethodnu odluku br. 666/08/CONS na način da je predvidio obvezu upisa u Registar komunikacijskih operatora za pružatelje usluga internetskog posredovanja i pružatelje usluga internetskih tražilica. Taj upis podrazumijeva pak obveze pružanja informacija i plaćanja financijskih doprinosa na teret tih pružatelja, a u slučaju nepoštovanja navedenih obveza predviđene su sankcije. Navedene obveze pružanja informacija sastoje se od ispunjavanja raznih obrazaca koji se odnose i na djelatnost koja se obavlja i na organizaciju obveznika, dok se obveze plaćanja sastoje od uplate godišnjeg doprinosa namijenjenog pokrivanju AGCOM-ovih troškova obavljanja funkcija.

Glavni argumenti stranaka iz glavnog postupka

- 3 Tužitelj tvrdi da se i pobijanom odlukom i nacionalnim propisom koji se primjenjuje na ovaj slučaj povređuju Uredba (EU) 2019/1150, direktive (EU) 2015/1535 i 2000/31/EZ, kao i načelo slobode pružanja usluga.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 4 Sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu toga je li obveza upisa pružatelja usluga internetskog posredovanja i internetskih tražilica u Registar komunikacijskih operatora, koja se nalaže Zakonom br. 249/1997 (kako je izmijenjen Zakonom br. 178/2000) te AGCOM-ovom odlukom br. 668/08/CONS (kako je izmijenjena odlukom br. 200/21/CONS), u skladu s člancima 15. i 16. **Uredbe (EU) 2019/1150**. Navedena obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora podrazumijeva u biti nadzor nad vlasničkom i upravljačkom strukturom navedenih pružatelja. Taj nadzor, s jedne strane, ne odgovara provjeri poštovanja obveza propisanih Uredbom 2019/1150 koja se njome zahtijeva i, s druge strane, nije u skladu s ciljem osiguravanja transparentnosti i pravednosti ugovornih odnosa s poslovnim korisnicima koji se nastoji postići tom uredbom.

- 5 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća da se **Direktivom 2015/1535** predviđa postupak pružanja informacija u području pravila o uslugama informacijskog društva kako bi se osigurala najveća moguća transparentnost nacionalnih inicijativa i omogućio Komisijin nadzor nad tim inicijativama u svrhu zaštite načela slobodnog kretanja robe i usluga. Budući da, s jedne strane, usluge koje pružaju navedeni pružatelji spadaju pod usluge informacijskog društva i da se, s druge strane, pravnim pravilima o obvezi upisa u Registar komunikacijskih operatora, koja se na njih primjenjuju, konkretno uvodi opći zahtjev za pružanje usluga informacijskog društva, Komisiju je trebalo obavijestiti o tim pravnim pravilima. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u slučaju povrede te obveze obavještanja Komisije, pravna pravila o kojima je riječ ne mogu se primijeniti na privatne subjekte.
- 6 Sud koji je uputio zahtjev također ima dvojbe u pogledu toga je li obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora u skladu s člankom 3. **Direktive 2000/31/EZ** (Direktiva o elektroničkoj trgovini) na temelju utvrđenja da ta obveza može, u kontekstu navedene direktive, predstavljati nezakonito ograničenje slobodnog kretanja usluga informacijskog društva. Naime, riječ je o obvezi koja se odnosi na obavljanje djelatnosti pružanja usluga informacijskog društva u smislu te direktive, što je obveza koja se usto primjenjuje i na pružatelje usluga koji imaju poslovni nastan u državama članicama koje nisu Italija te koja dovodi do dodatnih administrativnih i znatnih financijskih opterećenja na teret tih pružatelja usluga. Osim toga, usluge o kojima je riječ nisu obuhvaćene izuzetim kategorijama iz članka 2. Direktive 2000/31 i ne ispunjavaju zahtjeve iz članka 3. te direktive kojima se državi članici dopušta uvođenje ograničenja; osim toga, čini se da su obveze pružanja informacija o subjektivnoj situaciji poduzeća i plaćanja financijskog doprinosa neproporcionalni u odnosu na cilj promicanja pravednosti i transparentnosti u korist poslovnih korisnika usluga internetskog posredovanja.
- 7 Sud koji je uputio zahtjev također ima dvojbe u pogledu toga je li obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora u skladu s načelom slobode pružanja usluga iz članka 16. **Direktive 2006/123/EZ** (Direktiva o uslugama). Tom se direktivom propisuje da države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, konkretno, namećući obvezu ishoda dozvole od nadležnih tijela. U ovom slučaju, obvezom upisa u Registar komunikacijskih operatora koja je uvedena za poduzeća koja imaju poslovni nastan u drugoj državi članici može se dovesti u pitanje sloboda pružanja usluga jer ta obveza podrazumijeva financijske i administrativne troškove koji mogu narušiti unutarnje tržište i usporiti, zakomplicirati ili učiniti skupljim pružanje usluga u državi članici domaćinu.
- 8 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da obveza upisa u Registar komunikacijskih operatora može ograničiti slobodno kretanje usluga informacijskog društva koje pruža subjekt koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici. U tom pogledu, člankom 3. stavkom 4. točkom (b) drugom alinejom Direktive 2000/31 predviđa se da o namjeri poduzimanja takvih mjera treba obavijestiti Komisiju i državu članicu u kojoj poduzeće ima poslovni nastan.

Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u slučaju povrede obveze obavještanja Komisije, mjera o kojoj je riječ ne može se primijeniti na privatne subjekte.

- 9 Navedena pitanja zasigurno su relevantna jer ako se utvrdi izravna neusklađenost obveze upisa u Registar komunikacijskih operatora s pravom Europske unije, nacionalni propis o kojem je riječ treba izuzeti iz primjene, a pružatelji nisu dužni ispuniti obvezu predviđenu tim propisom.

RADNI DOKUMENT