

**Predmet C-233/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

13. travnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

7. travnja 2023.

**Žalitelji:**

Alphabet Inc.

Google LLC

Google Italy Srl

**Druga stranka u žalbenom postupku:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Druge stranke u postupku:**

Enel X Italia Srl i Enel X Way Srl

**Predmet glavnog postupka**

Žalba koju su Alphabet Inc., Google LLC i Google Italy Srl (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: Google) podnijeli protiv presude Tribunalea amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud u Laciju, Italija) kojom je taj sud odbio Googleovu tužbu protiv rješenja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija). To je tijelo utvrdilo da je Google odgovoran za zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a zbog toga što svoju aplikaciju Android Auto nije učinio kompatibilnom s aplikacijom za usluge povezane s punjenjem električnih automobila koju je razvio Enel X Italia Srl (u daljnjem tekstu: Enel X Italia) te je stoga Googleu naložilo da

prestane sa spornom zlouporabom, odredilo mu određene obveze u pogledu aplikacija o kojima je riječ te mu je izreklo novčanu kaznu.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjevom za prethodnu odluku koji je na temelju članka 267. UFEU-a uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), kao sud koji odlučuje u posljednjem stupnju, od Suda se traži tumačenje pojma zlouporabe vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a, posebno u pogledu utvrđivanja relevantnih tržišta i mogućih obveza vladajućeg poduzetnika na jednom ili više digitalnih tržišta.

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li u skladu s člankom 102. UFEU-a zahtjev neophodnosti proizvoda kojem je odbijen pristup tumačiti na način da pristup mora biti neophodan za obavljanje određene djelatnosti na susjednom tržištu ili je dovoljno da pristup bude neophodan za praktičnije korištenje proizvodima ili uslugama poduzetnika koji traži pristup, posebno u slučaju u kojem je funkcija proizvoda na koji se odbijanje odnosi u suštini da olakša i učini praktičnijom uporabu već postojećih proizvoda ili usluga?

2. Je li, kad je riječ o ponašanju koje se kvalificira kao odbijanje pružanja pristupa, moguće utvrditi postojanje zlouporabe u smislu članka 102. UFEU-a u kontekstu u kojem je, unatoč uskraćivanju zatraženog pristupa proizvodu, (i) poduzetnik koji traži pristup već aktivan na tržištu i svejedno je nastavio rasti tijekom cijelog razdoblja navodne zlouporabe te su (ii) drugi operatori koji se natječu s poduzetnikom koji traži pristup proizvodu nastavili djelovati na tržištu?

3. Treba li članak 102. UFEU-a, u kontekstu zlouporabe koja se očituje u odbijanju omogućavanja pristupa navodno neophodnom proizvodu ili usluzi, tumačiti na način da nepostojanje proizvoda ili usluge u trenutku zahtjeva za pružanje pristupa treba uzeti u obzir kao objektivno opravdanje za takvo odbijanje ili da je barem tijelo nadležno za tržišno natjecanje obvezno, na temelju objektivnih elemenata, provesti analizu vremena koje je poduzetniku u vladajućem položaju potrebno kako bi razvio proizvod ili uslugu za koje se traži pristup, ili da se pak od poduzetnika u vladajućem položaju može zahtijevati, s obzirom na odgovornost koju ima na tržištu, da obavijesti tražitelja pristupa o vremenskom okviru potrebnom za razvoj proizvoda?

4. Treba li članak 102. UFEU-a tumačiti na način da se poduzetnika u vladajućem položaju, koji upravlja digitalnom platformom, može obvezati da izmijeni svoje proizvode ili da izradi nove kako bi onima koji to zahtijevaju omogućio pristup tim proizvodima? Je li u tom slučaju poduzetnik u vladajućem položaju obvezan uzeti u obzir opće tržišne zahtjeve ili zahtjeve pojedinačnog poduzetnika koji traži navodno neophodan pristup ulaznom proizvodu ili barem, s obzirom na posebnu odgovornost koju ima na tržištu, prethodno utvrditi

objektivne kriterije za ispitivanje zahtjeva koji su mu upućeni i njihovo razvrstavanje prema prioritetima?

5. Treba li članak 102. UFEU-a, u kontekstu zlorporabe koja se očituje u odbijanju omogućavanja pristupa navodno neophodnom proizvodu ili usluzi, tumačiti na način da je tijelo nadležno za tržišno natjecanje obvezno prethodno definirati i utvrditi mjerodavno silazno tržište na koje se zlorporaba odnosi te može li ono biti samo potencijalno?

### **Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije**

Članak 102. UFEU-a

Presuda Općeg suda od 17. rujna 2007., Microsoft, T-201/04

Presuda Suda od 26. studenoga 1998., Bronner, C-7/97

### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

- 1 Google Italy Srl, talijansko društvo kći Googlea LLC, koji je dio grupe Alphabet Inc., pretežito posluje kao pružatelj usluga drugim poduzetnicima grupe Google.
- 2 Google je razvio operativni sustav otvorenog koda za mobilne uređaje s operativnim sustavom Android, koji je besplatan i kojeg svatko može izmijeniti bez odobrenja. Google je razvio i Android Automotive OS, integrirani operativni sustav za automobilske sustave za informiranje i zabavu koji je također besplatan i s licencijom otvorenog koda.
- 3 Google je 2015. predstavio Android Auto, aplikaciju za mobilne uređaje s operativnim sustavom Android koja korisnicima omogućuje da preko integriranog zaslona u automobilu pristupe određenim aplikacijama na svojem pametnom telefonu.
- 4 S obzirom na vrijeme i troškove potrebne za osiguranje kompatibilnosti svake aplikacije s Android Autom, Google nudi rješenja u obliku predložaka za cijele kategorije aplikacija, koji trećim razvojnim inženjerima omogućuju da izrade inačice svoje aplikacije koje su kompatibilne s Android Autom. U pojedinim je slučajevima, zbog nepostojanja prethodno utvrđenog predloška, Google omogućio razvojnim inženjerima da izrade individualizirane aplikacije, razvijene na način da budu kompatibilne s Android Autom.
- 5 Krajem 2018. navedeni predlošci bili su dostupni samo za medijske aplikacije i aplikacije za razmjenu poruka; Google je osim toga razvio inačice svojih aplikacija za karte i navigaciju (tj. Google Maps i Waze) koje su bile kompatibilne s Android Autom.

- 6 Enel X Italia Srl (u daljnjem tekstu: Enel X) pruža usluge za punjenje električnih vozila, a grupa Enel upravlja s više od 60 % stanica za punjenje dostupnih u Italiji.
- 7 U svibnju 2018. Enel X pokrenuo je aplikaciju JuicePass, koja nudi niz značajki za punjenje električnih vozila, konkretno: pretraživanje i rezervaciju stanica za punjenje na karti; prebacivanje u aplikaciju Google Maps ili Apple Maps tako da se omogući navigacija do odabrane stanice za punjenje; pokretanje, prekid i praćenje punjenja te njegovo plaćanje. JuicePass je dostupan korisnicima pametnih telefona Android i može se preuzeti iz Google Playa.
- 8 U rujnu 2018. i narednim mjesecima Enel X je od Googlea zatražio da JuicePass učini kompatibilnim s Android Autom. Google je to odbio, ponovivši da su medijske aplikacije i aplikacije za razmjenu poruka jedine aplikacije trećih kompatibilne s Android Autom te da JuicePass nije moguće objaviti na toj platformi zbog sigurnosnih razloga i potrebe za time da se resursi potrebni za zatraženi razvoj raspodjele razumno.
- 9 Enel X je 12. veljače 2019. podnio prijavu Tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta (u daljnjem tekstu: Tijelo) u kojoj je tvrdio da Googleovo ponašanje, koje se očituje u neopravdanom odbijanju toga da se omogući kompatibilnost JuicePassa s Android Autom, čini povredu članka 102. UFEU-a.
- 10 Nakon što je Tijelo pokrenulo postupak, Google je 15. listopada 2020. objavio inačicu predloška za izradu beta inačica aplikacije za punjenje električnih automobila koje su kompatibilne s Android Autom.
- 11 Rješenjem od 27. travnja 2021. Tijelo je utvrdilo da Googleovo ponašanje, koje se očituje u stvaranju prepreka objavi i odgađanju objave aplikacije JuicePass, koju je razvio Enel X, na platformi Android Auto, čini zlouporabu vladajućeg položaja u smislu članka 102. UFEU-a te je Googleu, među ostalim, naložilo da: (i) prestane sa spornim ponašanjima kojima se narušava tržišno natjecanje, i ubuduće izbjegava takva ponašanja; (ii) objavi konačnu inačicu predloška za razvoj aplikacije za električno punjenje; (iii) započne s razvojem značajki koje možda nedostaju u konačnom predlošku, koje je Enel X naznačio kao ključne. Tijelo je osim toga društvima Alphabet Inc., Google LLC i Google Italy Srl solidarno izreklo upravnu novčanu kaznu u ukupnom iznosu od 102 084 433,91 eura.
- 12 Društva žalitelji to su rješenje pobijala tužbom pred Tribunaleom amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud u Laciju) koji je tužbu u cijelosti odbio.
- 13 Protiv te odluke društva su podnijela žalbu.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 14 Tijelo tvrdi da je Googleovo ponašanje relevantno za potrebe zaštite tržišnog natjecanja i tržišnih dinamika zbog vladajućeg položaja Googlea, koji ima središnju ulogu u omogućavanju da profesionalni korisnici (u konkretnom slučaju

razvojnim inženjerima) imaju pristup krajnjim korisnicima aplikacije. Naime, vrste i posebne karakteristike aplikacija koje se mogu objaviti na platformi Android Auto te vrijeme potrebno za utvrđivanje i stavljanje na raspolaganje potrebnih programskih alata ovise isključivo o Googleu.

- 15 Prema mišljenju Tijela, postoji prostor tržišnog natjecanja koji obuhvaća i Google Maps (te druge aplikacije za navigaciju) i aplikaciju društva Enel X Italia (te druge aplikacije za usluge povezane s električnim punjenjem), s obzirom na to da obje aplikacije nude usluge pretraživanja i navigacije u vezi sa stanicama za punjenje (stvarno tržišno natjecanje) te, povrh toga, aplikacija društva Enel X Italia nudi nove značajke, koje bi u budućnosti, međutim, mogle biti integrirane u Google Maps (potencijalno tržišno natjecanje); osim toga, aplikacija društva Enel X Italia i aplikacija Google Maps natjecale bi se za korisnike i podatke koje oni stvaraju.
- 16 Zbog tih se razloga, prema mišljenju Tijela, Googleovo ponašanje, kojim se neopravdano stvaraju prepreke dostupnosti aplikacije društva Enel X na Androidu i odgađa je se, kvalificira kao odbijanje omogućavanja interoperabilnosti (odbijanje ugovaranja), što je dovelo do povrede načela jednakosti uvjeta („*level playing field*”) koja se očituje u neopravdanoj prednosti aplikacije u vlasništvu Googlea na štetu aplikacije konkurentskog društva Enel X Italia.
- 17 Google je kao prvo osporavao da ima obvezu pružanja pristupa, koja je potvrđena u pobijanoj presudi i rješenju Tijela. Konkretno, nisu ispunjeni kumulativni uvjeti navedeni u presudi Općeg suda od 17. rujna 2007., T-201/04, Microsoft, odnosno (i) da se obveza pružanja pristupa odnosi na proizvod ili uslugu koji su neophodni za obavljanje djelatnosti na susjednom tržištu; (ii) da odbijanje pružanja pristupa može isključiti svako stvarno tržišno natjecanje na tom tržištu; (iii) da je odbijanje prepreka pojavi novog proizvoda.
- 18 Tijelo osobito nije provelo analizu neophodnosti. Nadalje, uskraćivanje pristupa Android Autu nije onemogućilo funkcioniranje aplikacije JuicePass (koja se svejedno može koristiti na pametnom telefonu postavljenom u vozilu, npr. s pomoću vakumskog držača) niti stvarno tržišno natjecanje u području aplikacija za punjenje električnih vozila, što potvrđuje znatan rast JuicePassa i postojanje drugih sličnih aplikacija u Italiji.
- 19 Kao drugo, Google tvrdi da je njegovo ponašanje bilo pravilno i opravdano s obzirom na: (i) potrebu razvoja novog predloška za pristup Android Autu u skladu s primjenjivim sigurnosnim zahtjevima (koji nije postojao u trenutku podnošenja zahtjeva) i konkretnu nemogućnost izrade individualizirane aplikacije u tu svrhu; (ii) razumno vrijeme u kojem je Google kasnije razvio predložak, unatoč složenosti i poteškoćama povezanim s pandemijom COVID-19; (iii) činjenicu da Tijelo nije osporavalo kao nerazumno vrijeme koje je Google izdvojio za taj razvoj.

- 20 Kao treće, Google je osporavao to što je Tijelo utvrdilo dva uzlazna tržišta na kojima mu je pripisan vladajući položaj, odnosno tržište za dodjeljivanje licencija za operativne sustave za pametne mobilne uređaje, na kojem je Google aktivan preko operativnog sustava Android, i tržište portala za prodaju aplikacija za Android (Trgovina aplikacija za Android), na kojem je Google aktivan preko Google Playa. Prema mišljenju Googlea, Tijelo je trebalo utvrditi drugo mjerodavno tržište na kojem se koristi Android Auto i dokazati vladajući položaj te aplikacije na tom tržištu.
- 21 Kao četvrto, Google ističe da u pobijanom rješenju nije ni utvrđeno točno određeno mjerodavno silazno tržište, nego samo „prostor tržišnog natjecanja” u kojem se aplikacije za navigaciju natječu s aplikacijama za punjenje električnih automobila, a da pritom nije analizirana navodna zamjenjivost tih dviju vrsta aplikacija sa strane potražnje i sa strane ponude.
- 22 Kao peto, Google je osporavao postojanje odnosa tržišnog natjecanja između Google Mapsa i JuicePassa: (i) s aktualnog stajališta, dovodeći u pitanje međusobnu zamjenjivost dviju aplikacija kad je riječ o značajci pretraživanja stanica za punjenje jer nije riječ o konkurentskim, već komplementarnim uslugama; (ii) s potencijalnog stajališta, smatrajući da, na temelju kriterija razrađenih u europskoj sudskoj praksi, nije u dovoljnoj mjeri dokazana moguća buduća integracija značajki za rezerviranje i plaćanje punjenja u Google Maps (na platformi Android Auto); (iii) sa stajališta prikupljanja podataka korisnika usluga za punjenje električnih automobila koje provode Google Maps i JuicePass, jer je riječ o različitim aplikacijama.
- 23 Kao šesto, Google je osporavao visinu kazne koju mu je Tijelo izreklo na temelju primjenjivih talijanskih propisa.
- 24 Tijelo je odgovorilo da ciljevi zaštite tržišnog natjecanja na digitalnim tržištima zahtijevaju uzimanje u obzir posebnosti i dinamičnosti tih tržišta, a posebno činjenice da: (i) na vertikalno integriranim digitalnim platformama operator može iskoristiti vladajući položaj na uzlaznim tržištima za utvrđivanje svojeg vladajućeg položaja na silaznim tržištima te na tržištima koja su povezana ili u nastajanju; (ii) ponašanje u određenom trenutku može utjecati na razvoj i konkurentsku dinamiku tržišta na kojem se odvija; (iii) proširenje ponude koju promiču operatori na digitalnom tržištu dovodi do toga da usluge i proizvodi za koje se prije smatralo da pripadaju različitim tržištima počnu trpjeti uzajaman konkurentski pritisak ili da se nove značajke ugrađuju u već postojeće proizvode, koji su se prije smatrali neusporedivima, kao što se još češće događa kad je riječ o uslugama i proizvodima namijenjenima većem broju skupina korisnika digitalne platforme.
- 25 Kako bi se zajamčila stvarna zaštita tržišnog natjecanja i veća mogućnost izbora za potrošače, potrebno je stoga razmotriti prostore tržišnog natjecanja koji se stvaraju na tržištima u razvoju ili u odnosu na buduća tržišta i pritom s većom

fleksibilnošću primjenjivati logičko-pravne kriterije koji se u tom području tradicionalno primjenjuju.

- 26 Enel X je istaknuo da Googleovo ponašanje, koje je Tijelo ocijenilo kao odbijanje ugovaranja, ima činjenična obilježja koja se razlikuju od onih u slučajevima odbijanja ugovaranja analiziranih u sudskoj praksi koju navodi Google, koja se odnosi na gospodarski kontekst koji se razlikuje od onog digitalnog.
- 27 U ovom slučaju, zapravo, nije riječ o sklapanju sporazuma, nego o jamčenju potpune interoperabilnosti proizvoda društva Enel X i sustava otvorenog koda koji je razvio Google, čiji je uspjeh prije svega povezan s mogućnošću potrošača da pristupe aplikacijama koje su razvili poduzetnici.
- 28 Konfiguriranjem svojeg proizvoda Android Auto na način da nije moguća potpuna interoperabilnost s aplikacijama za usluge punjenja Google je povrijedio načelo jednakih uvjeta („*level playing field*”) jer društvu Enel X nije dopustio da razvije JuicePass za Android Auto sa značajkama koje su slične onima aplikacije u njegovu vlasništvu Google Maps, niti da uvede nove značajke koje se razlikuju od onih koje nudi Google Maps, ili je nastojao nametnuti uvjete korištenja JuicePassom (na pametnom telefonu s ugašenim motorom i sl.) koji bi naštetili njegovu uspjehu kod potrošača.
- 29 Iako Google ima mogućnost odrediti vrijeme, uvjete i načine objave, ta mogućnost ne smije dovesti do toga da postojano i bez pružanja valjanih objektivnih razloga priječi inovacije i tehnički razvoj na štetu potrošača, s obzirom na povećanu opasnost od toga da će uspješan proizvod na digitalnim tržištima u vrlo kratkom roku zauzeti dominantan udio ili čak cijelo tržište.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 30 Sud koji je uputio zahtjev napominje da članak 102. UFEU-a ne sadržava definiciju zlouporabe, koja se pojavljuje kao opći pravni pojam, te da su slučajevi iz odredbe navedeni samo kao primjer te ne iscrpljuju načine zlouporabe vladajućeg položaja zabranjene pravom Europske unije; zbog toga je zadatak tumača uzeti u obzir specifična obilježja referentnog gospodarskog konteksta, u ovom slučaju digitalnih tržišta.
- 31 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na učinke koje Googleovo ponašanje može imati u konkretnom gospodarskom sektoru u kojem se odvija, takvo bi ponašanje teoretski moglo biti zlouporabno odbijanje pružanja pristupa kojim se povređuje članak 102. UFEU-a, i to zbog razloga navedenih u nastavku.
- 32 Kao prvo, Google preko Androida i Google Playa ima vladajući tržišni položaj, s obzirom na to da je Android Auto samo projekcija sustava Android na sustav za informiranje i zabavu u automobilu.

- 33 Kao drugo, pristup Android Autu „neophodan” je kako bi operator poput društva Enel X krajnjim korisnicima mogao ponuditi aplikacije kojima se mogu koristiti jednostavno i sigurno tijekom vožnje, s obzirom na to da je aplikacija (koja služi za električno punjenje vozila) u svakom slučaju usko vezana za korištenje vozilom, u pokretu ili u mirovanju, za koje se čini da je Android Auto njegov poseban dodatak, uzimajući u obzir to da Android Auto sadržava aplikacije koje su razvile automobilske kuće. S obzirom na karakteristike i posebnu funkciju Android Auta, kao i brz tijek digitalne evolucije, koncept neophodnosti treba šire tumačiti, na način da se kao „neophodni” kvalificiraju proizvodi ili usluge izvorno osmišljeni samo za praktičniju uporabu postojećih dobara.
- 34 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev smatra da bi Googleovo ponašanje moglo isključiti konkurenciju na digitalnim tržištima o kojima je riječ i da, ako bi JuicePassu bio konačno zabranjen pristup Android Autu, potrošači za njega više ne bi bili zainteresirani; u tom smislu sporno ponašanje može biti prepreka korisnicima da upotrebljavaju „bolji” proizvod za koji postoji potencijalna potražnja; s drugog gledišta, s obzirom na posebnost konteksta, sud koji je uputio zahtjev na temelju spisa predmeta ne isključuje mogućnost da postojeća „opća” aplikacija, kao što je Google Maps, može obuhvaćati „posebne” značajke JuicePassa.
- 35 Kao četvrto, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Googleovo odbijanje nije utemeljeno na stvarnim objektivnim razlozima, s obzirom na to da, uzimajući u obzir i vrijeme potrebno za implementaciju tehničkog rješenja, ono u biti ovisi o Googleovim poduzetničkim odlukama, u pogledu kojih tražitelj pristupa ključnom resursu, koji samo Google može pružiti, nema nikakva sredstva za zaštitu od vladajućeg poduzetnika niti za interakciju s njime. S obzirom na obilježja sektora i Googleovu tržišnu moć, sud koji je uputio zahtjev smatra mogućim tumačenje prema kojem bi, s obzirom na posebnu odgovornost koju vladajući poduzetnik ima, taj poduzetnik trebao biti obvezan prethodno utvrditi objektivne kriterije za ispitivanje zahtjeva i prosječno vrijeme potrebno za njihovo ispunjenje.
- 36 Kao peto, utvrđivanjem silaznog tržišta ne bi se smjela zanemariti posebnost referentnog konteksta i karakteristika Android Auta, koji samo služi poboljšanju upotrebljivosti postojećeg proizvoda, a može uključivati, u okviru dinamične perspektive, aplikacije poput Google Mapsa. Naime, na temelju sudske prakse, dovoljno je da se kao silazno „može utvrditi potencijalno, čak i hipotetsko, tržište” (presuda Općeg suda od 17. rujna 2007., T-201/04, Microsoft, EU:T:2007:289). S drugog gledišta, utvrđivanje silaznog tržišta utvrđenog u skladu s tradicionalnim načelima, kao prostora u kojem se susreću ponuda i potražnja te tako određuje cijena proizvoda, ne bi bilo potpuno u skladu s posebnošću gospodarskih modela o kojima je riječ, u kojima korisnik dobra ili usluge ne plaća naknadu u obliku cijene, uključujući s obzirom na mogućnost postojanja, koju je izložilo Tijelo, prostora tržišnog natjecanja u pogledu korisnika i podataka koje oni stvaraju.
- 37 Zbog tih razloga sud koji je uputio zahtjev smatra da sudska praksa na koju se poziva žalitelj (među ostalim, presuda Suda od 26. studenoga 1998., C-7/97,



Bronner, EU:C:1998:569), u kojoj se iznose čvrsto utvrđena načela u vezi sa slučajem odbijanja ugovaranja, nije neposredno primjenjiva u ovom slučaju, koji je dio gospodarskog konteksta na koji utječu posebnosti funkcioniranja digitalnih tržišta. To može opravdati fleksibilno tumačenje tradicionalnih načela kako bi se omogućila konkretna primjena članka 102. UFEU-a koja je u duhu te odredbe.

RADNI DOKUMENT