

Rechtssache C-797/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

21. Dezember 2023

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

12. Dezember 2023

Klägerin:

Meta Platforms Ireland Limited

Beklagte:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage der Meta Platforms Ireland Limited (im Folgenden: Klägerin) vor dem Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) (im Folgenden: TAR Lazio) gegen den Beschluss Nr. 3/23/CONS der Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Aufsichts- und Regulierungsbehörde für das Kommunikationswesen) (im Folgenden: AGCom), mit dem die Kriterien für die Bestimmung eines gerechten Ausgleichs für die Online-Nutzung von Veröffentlichungen mit journalistischem Charakter festgelegt worden sind

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Das Vorabentscheidungsersuchen, das das TAR Lazio gemäß Art. 267 AEUV eingereicht hat, zielt darauf ab, festzustellen, ob Art. 43-bis der Legge sul diritto

d'autore (Urheberrechtsgesetz) und der Beschluss Nr. 3/23/CONS der AGCom mit Art. 15 der Richtlinie (EU) 2019/790 sowie mit den Grundsätzen der unternehmerischen Freiheit (Art. 16 und Art. 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union), des freien Wettbewerbs (Art. 109 AEUV) und der Verhältnismäßigkeit vereinbar sind.

Vorlagefragen

1. Kann Art. 15 [der Richtlinie 2019/790 (EUCD)] dahin ausgelegt werden, dass er der Einführung nationaler Bestimmungen – wie der in Art. 43-bis des Urheberrechtsgesetzes und der im Beschluss AGCom 3/23/CONS vorgesehenen – entgegensteht, soweit:

1.a) Vergütungsverpflichtungen (gerechter Ausgleich) zusätzlich zu den in Art. 15 EUCD festgelegten ausschließlichen Rechten zulasten [der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft (ISSP)] und zugunsten der Verlage vorgesehen sind;

1.b) zulasten der ISSP Verpflichtungen festgelegt werden,

- mit den Verlagen Verhandlungen aufzunehmen,
- diesen Verlagen und der Regulierungsbehörde die Informationen zur Verfügung zu stellen, die für die Bestimmung eines gerechten Ausgleichs erforderlich sind,
- und die Sichtbarkeit der Inhalte des Verlags in den Suchergebnissen bis zum Abschluss der Verhandlungen nicht einzuschränken;

1.c) der Regulierungsbehörde (AGCom)

- eine Aufsichts- und Sanktionsbefugnis,
- die Befugnis zur Festlegung der Referenzkriterien für die Bestimmung des gerechten Ausgleichs und
- im Fall einer Nichteinigung der Parteien die Befugnis zur Festsetzung des genauen Betrags des gerechten Ausgleichs verliehen werden?

2. Steht Art. 15 EUCD nationalen Vorschriften wie den in Nr. 1 genannten entgegen, die den Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft (ISSP) eine Verpflichtung zur Offenlegung von Daten auferlegen, die von der nationalen Regulierungsbehörde selbst überwacht wird und deren Nichteinhaltung zur Anwendung von Verwaltungssanktionen führt?

3. Stehen die genannten Grundsätze der unternehmerischen Freiheit im Sinne der Art. 16 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, des freien Wettbewerbs im Sinne von Art. 109 AEUV und der Verhältnismäßigkeit im Sinne

von Art. 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union nationalen Vorschriften wie den oben genannten entgegen, die

3.a) Vergütungsrechte zusätzlich zu den ausschließlichen Rechten gemäß Art. 15 EUCD einführen, deren Umsetzung mit der bereits erwähnten Ausgestaltung der Verpflichtung der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft (ISSP) einhergeht, Verhandlungen mit Verlagen aufzunehmen, Verlagen und/oder der nationalen Regulierungsbehörde die für die Bestimmung eines gerechten Ausgleichs erforderlichen Informationen zur Verfügung zu stellen sowie die Sichtbarkeit der Inhalte des Verlags in den Suchergebnissen bis zum Abschluss dieser Verhandlungen nicht einzuschränken;

3.b) der Regulierungsbehörde folgende Befugnisse übertragen:

- eine Aufsichts- und Sanktionsbefugnis,
- die Befugnis zur Festlegung der Referenzkriterien für die Bestimmung des gerechten Ausgleichs,
- im Fall der Nichteinigung der Parteien die Befugnis zur Festsetzung des genauen Betrags des gerechten Ausgleichs?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

Richtlinie (EU) 2019/790 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte im digitalen Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinien 96/9/EG und 2001/29/EG, insbesondere Erwägungsgründe 1 und 83 sowie Art. 15

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 16 und 52

Art. 109 AEUV

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

Gesetz Nr. 633 vom 22. April 1941 (Urheberrechtsgesetz), Art. 43-bis:

„(1) Den Presseverlagen, ob einzeln oder in Form eines Zusammenschlusses oder Konsortiums, stehen die ausschließlichen Vervielfältigungs- und Wiedergaberechte der Art. 13 und 16 für die Online-Nutzung ihrer Presseveröffentlichungen durch Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft im Sinne von Art 1 Abs. 1 Buchst b des gesetzesvertretenden Dekrets vom 15. Dezember 2017 Nr. 223, einschließlich der Unternehmen für Media Monitoring [Medienbeobachtung] und Pressespiegel, zu.

(2) Als Presseveröffentlichung gilt eine Sammlung, die hauptsächlich aus literarischen Werken journalistischer Art ... besteht ...

(3) Als Presseverlage werden Rechtssubjekte bezeichnet, die, entweder einzeln oder in Form eines Zusammenschlusses oder Konsortiums, in Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit Veröffentlichungen im Sinne von Abs. 2 verlegen, auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind.

...

(8) Für die Online-Nutzung ihrer Presseveröffentlichung erhalten die Rechtssubjekte nach Abs. 1 von den Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft einen gerechten Ausgleich. Innerhalb von sechzig Tagen ab Inkrafttreten dieser Bestimmung erlässt die [AGCom] eine Regelung zur Ermittlung der Referenzkriterien für die Berechnung des in Satz 1 genannten gerechten Ausgleichs, wobei unter anderem die Zahl der Online-Abfragen des Artikels, die Tätigkeitsjahre der Verlage im Sinne von Abs. 3 und deren Marktrelevanz, die Zahl der eingesetzten Journalisten sowie die Ausgaben beider Parteien für technische und Infrastrukturinvestitionen und der wirtschaftliche Nutzen, den beide Parteien in Hinsicht auf Bekanntheitsgrad und Werbeeinnahmen aus der Veröffentlichung ziehen, berücksichtigt werden.

(9) Die Verhandlungen über den Abschluss von Verträgen zur Nutzung der Rechte nach Abs. 1 zwischen den Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft, einschließlich der Unternehmen für Media Monitoring und Pressespiegel, und den Verlagen im Sinne von Abs. 3 werden auch unter Berücksichtigung der Kriterien geführt, die in der in Abs. 8 vorgesehenen Regelung festgelegt sind. Während der Verhandlungen dürfen die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft die Sichtbarkeit der Inhalte der Verlage in den Suchergebnissen nicht einschränken. ...

(10) Wird innerhalb von dreißig Tagen ab der Aufforderung einer der interessierten Parteien zur Aufnahme von Verhandlungen keine Vereinbarung getroffen, so kann sich jede Partei zur Festlegung des gerechten Ausgleichs an die [AGCom] wenden und in ihrem Antrag einen wirtschaftlichen Vorschlag machen, unbeschadet des Rechts, gemäß Abs. 11 ein ordentliches Gericht anzurufen. Innerhalb von sechzig Tagen ab dem Antrag der interessierten Partei bestimmt die [AGCom] ... nach den in der Regelung im Sinne von Abs. 8 festgelegten Kriterien, welcher der unterbreiteten wirtschaftlichen Vorschläge diesen Kriterien entspricht, oder setzt, falls sie keinen der Vorschläge für [diesen Kriterien] entsprechend hält, von Amts wegen den Betrag des gerechten Ausgleichs fest.

(11) Falls sich die Parteien nach der Bestimmung des gerechten Ausgleichs durch die [AGCom] nicht auf einen Vertragsabschluss einigen, kann jede der Parteien, die auf Unternehmensangelegenheiten spezialisierte Abteilung des ordentlichen Gerichts anrufen ...

(12) Die Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft, einschließlich der Unternehmen für Media Monitoring und Pressespiegel, sind verpflichtet, ... auf Anfrage der interessierten Partei oder der [AGCom] die erforderlichen Daten zur

Festlegung des gerechten Ausgleichs zur Verfügung zu stellen. Die Erfüllung der in Satz 1 genannten Pflicht enthebt die Verlage im Sinne von Abs. 3 nicht vom vertraulichen Umgang mit Geschäfts-, Betriebs- und Finanzinformationen, von denen sie Kenntnis erlangt haben. Die Erfüllung der Informationspflicht der Anbieter von Diensten der Informationsgesellschaft wird von der [AGCom] überwacht. Werden die Daten nicht innerhalb von dreißig Tagen ab der in Satz 1 genannten Anfrage mitgeteilt, verhängt die [AGCom] gegen die säumige Partei eine Geldbuße in Höhe von bis zu einem Prozent des Umsatzes, der im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr vor Mitteilung der Beanstandung erzielt wurde.

...

(14) Die Rechte gemäß diesem Artikel erlöschen zwei Jahre nach der Presseveröffentlichung ...“

Beschluss der AGCom Nr. 3/23/CONS vom 19. Januar 2023, *Regelung zur Ermittlung der Referenzkriterien für die Festlegung eines gerechten Ausgleichs für die Online-Nutzung von Presseveröffentlichungen gemäß Art. 43bis des Gesetzes Nr. 633 vom 22. April 1941.*

Dieser Beschluss:

- ermittelt die Kriterien, nach denen die Höhe des gerechten Ausgleichs zu bestimmen ist (Art. 4); diese Kriterien umfassen die Definition einer Berechnungsgrundlage, die sich auf die sich aus der Online-Nutzung der journalistischen Veröffentlichungen des Herausgebers ergebenden Werbeeinnahmen von Anbietern von Diensten der Informationsgesellschaft (ISSP) stützt,
- listet die Verpflichtungen der Zurverfügungstellung der Daten auf;
- definiert die Kontrollbefugnisse der AGCom und sieht die Verhängung einer Verwaltungsstrafe gegen die zuwiderhandelnde Partei vor (Art. 5);
- regelt das Verfahren, mit dem die AGCom ersucht werden kann, den Betrag des gerechten Ausgleichs festzulegen, sowie die Regeln des diesbezüglichen Verfahrens, wobei die AGCom die Möglichkeit hat, diesen Betrag einseitig festzusetzen (Art. 8-12)

Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Klägerin stellt europäischen Nutzern, einschließlich der italienischen, eine Reihe von Online-Diensten zur Verfügung, darunter [den Dienst] Facebook, der sowohl über www.facebook.com als auch über mobile Anwendungen zugänglich ist. Bestimmte Presseverlage teilen Auszüge oder Links zu ihren Inhalten auf ihrer Facebook-Seite, begleitet von einem Link, der die Nutzer auf die Website des Verlags verweist. Die einzelnen Facebook-Nutzer können dann auf die

vollständigen Veröffentlichungen auf dieser Website zugreifen und sie können auch den „post“ des Verlags kommentieren oder auf ihrem Facebook-Profil teilen, wodurch zusätzlicher Verkehr zur Website des Verlags erzeugt wird.

- 2 Mit Art. 1 des gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 177 vom 8. November 2021 wurde Art. 43-bis in das Urheberrechtsgesetz eingefügt. Am 19. Januar 2023 hat die AGCom, insbesondere auf der Grundlage von Art. 43-bis Abs. 8, den Beschluss Nr. 3/23/CONS angenommen.
- 3 Die Klägerin vertrat die Auffassung, dass diese Regelung gegen das Unionsrecht und die italienische Verfassung verstoße, und erhob beim TAR Lazio Klage gegen den in Rede stehenden Beschluss. Die AGCom und die Federazione Italiana Editori Giornali (Italienischer Verband der Zeitungsverleger) beantragten, die Klage abzuweisen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Die Klägerin macht geltend, dass Art. 43-bis des Urheberrechtsgesetzes, auf dessen Grundlage der Beschluss Nr. 3/23/CONS erlassen worden sei, sich in folgenden Punkten erheblich von Art. 15 der Richtlinie 2019/790 unterscheide:
 - Einführung eines Vergütungsrechts („gerechter Ausgleich“) zugunsten der Zeitungsverlage, das in Art. 15 nicht vorgesehen sei;
 - Identifikation von wesentlichen Einschränkungen der Vertragsfreiheit der Wirtschaftsteilnehmer;
 - Einführung der Möglichkeit, die AGCom zu ersuchen, die Höhe des gerechten Ausgleichs auf der Grundlage einer Reihe vager und willkürlicher Kriterien festzulegen, falls die Verhandlungen zwischen den Parteien scheiterten;
 - Einführung einer Verpflichtung, die Sichtbarkeit der Inhalte der Verlage in den Suchergebnissen während der Verhandlungen nicht einzuschränken, sowie Verpflichtung der ISSP zur Offenlegung von Daten;
 - Verleihung von Sanktionsbefugnissen an die AGCom in Bezug auf die Verpflichtungen der ISSP zur Bereitstellung der Daten.
- 5 Zur Stützung der Klage macht die Klägerin insbesondere folgende Klagegründe geltend:
 - a) Nichtvereinbarkeit des genannten Art. 43-bis und des Beschlusses Nr. 3/23/CONS mit dem Recht der Europäischen Union.

Die Klägerin macht geltend, dass Art. 15 der Richtlinie 2019/790 den Zeitungsverlagen zwar die vertragliche Freiheit lasse, zu entscheiden, ob sie eine kostenlose Lizenz verweigern oder erteilen wollten, dass aber Art. 43-bis einen

Vergütungsanspruch in Form eines Kontrahierungszwangs einführe, der die Vertragsfreiheit der Wirtschaftsteilnehmer erheblich einschränke und mit dem eine Zahlungspflicht einhergehe. Zudem werde gegen das Gold-Plating-Verbot (Verbot der Einführung oder Beibehaltung eines Regulierungsniveaus, das über das in den europäischen Richtlinien vorgeschriebene Mindestniveau hinausgeht) verstoßen, was zu einer Einschränkung des Wettbewerbs zum Nachteil der Unternehmen und der Bürger sowie zu einem Verstoß gegen die unternehmerische Freiheit führe. Darüber hinaus verstießen die den ISSP auferlegten Verpflichtungen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und behinderten die Erbringung von Dienstleistungen in Italien durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen bzw. machten diese Erbringung deutlich weniger attraktiv.

b) Verstoß gegen das „Herkunftslandprinzip“ und den freien Dienstleistungsverkehr, wonach ein ISSP den Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung der Behörden des Mitgliedstaats unterliege, in dem er niedergelassen sei (und nicht auch den verschiedenen Rechtsvorschriften und Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen dieser Anbieter Dienstleistungen erbringe). Art. 43-bis und der Beschluss Nr. 3/23/CONS führten jedoch für nicht in Italien niedergelassene ISSP, wie die Klägerin, zusätzliche nationale Verpflichtungen ein, die über die vom Niederlassungsmitgliedstaat vorgesehenen Verpflichtungen hinausgingen.

c) Unterlassene Mitteilung an die Europäische Kommission gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535: Art. 43-bis und der Beschluss Nr. 3/23/CONS seien auf die Klägerin nicht anwendbar, da sie der Kommission nicht gemäß den Art. 5 und 6 der Richtlinie 2015/1535 mitgeteilt worden seien, obwohl mit ihnen eine technische Vorschrift eingeführt worden sei, die der vorherigen Mitteilung unterliege.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 6 Das vorliegende Gericht weist darauf hin, dass mit Art.43-bis des Urheberrechtsgesetzes eine Bestimmung über den gerechten Ausgleich eingeführt wurde, dessen Festlegung Gegenstand von Verhandlungen zwischen den Parteien (ISSP und Verlag) ist. Kommt keine Einigung zustande, kann jede Partei nach Ablauf einer Frist von 30 Tagen die AGCom anrufen, die innerhalb der folgenden 60 Tage auf der Grundlage der im Beschluss Nr.3/23/CONS festgelegten Kriterien mitteilt, welcher der unterbreiteten wirtschaftlichen Vorschläge den oben genannten Kriterien entspricht, oder, falls sie keinen der Vorschläge für diesen Kriterien entsprechend hält, von Amts wegen die Höhe des gerechten Ausgleichs festsetzt. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts kann die Festlegung des gerechten Ausgleichs durch die AGCom die Verhandlungsfreiheit der Parteien einschränken und den Grundsatz der unternehmerischen Freiheit beeinträchtigen.

- 7 Das vorlegende Gericht stellt ferner fest, dass Art. 43-bis eine dritte Partei ins Spiel bringt, die AGCom, die mit folgenden Befugnissen ausgestattet ist: Regulierungsbefugnis (Ermittlung der Referenzkriterien für die Bestimmung des gerechten Ausgleichs), Entscheidungsbefugnis (Festsetzung der Höhe des gerechten Ausgleichs), Durchführungsbefugnis (Verpflichtung der Parteien, „die zur Bestimmung der Höhe des gerechten Ausgleichs erforderlichen Daten“ zur Verfügung zu stellen) und Sanktionsbefugnis.
- 8 Das vorlegende Gericht unterstreicht, dass aus einem Vergleich mit der Richtlinie 2019/790 hervorgeht, dass Art. 43-bis den unionsrechtlichen Rahmen nicht nur durch die Einfügung einer (in Art. 15 der Richtlinie nicht vorgesehenen) fundamentalen wirtschaftlichen Konnotation, sondern auch durch die Festlegung einer Reihe von Verpflichtungen zulasten der ISSP und von Befugnissen zugunsten der nationalen Regulierungsbehörde erweitert, die nicht nur keine Grundlage in den Unionsvorschriften haben, sondern vor allem Zweifel an der Vereinbarkeit der italienischen Vorschriften mit der Richtlinie 2019/790 aufkommen lassen.
- 9 Zu unterstreichen ist nach Ansicht des vorlegenden Gerichts, dass diese Zweifel auch von der Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (italienische Wettbewerbsbehörde) geäußert wurden; diese Behörde hat festgestellt, dass die in Art. 43-bis enthaltene Bestimmung offenbar über die vom europäischen Gesetzgeber gesetzten Grenzen hinausgehe, indem sie Elemente einführe, die in den Unionsvorschriften nicht vorgesehen seien, und Verhandlungsmechanismen aufzeige, die die Vertragsfreiheit der Wirtschaftsteilnehmer beschränkten. Diese Behörde hat außerdem festgestellt, dass die Richtlinie 2019/790 ausreichend detailliert sei und dass jede weitere Regulierungsebene die Gefahr berge, die einheitliche Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten zu untergraben.
- 10 Sodann verweist das vorlegende Gericht auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-401/19 (insbesondere die Rn. 32, 46, 63, 65, 66 und 67), das die Auslegung von Art. 17 der Richtlinie 2019/790 und damit die Verpflichtungen der Diensteanbieter für das Teilen von Online-Inhalten im Hinblick auf den Schutz des Urheberrechts betrifft. Es ist der Ansicht, dass zwischen Art. 15 und Art. 17 der fraglichen Richtlinie ein enger Zusammenhang besteht, und hebt hervor, dass sich aus dem genannten Urteil die zentrale Bedeutung der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ergibt.
- 11 Das vorlegende Gericht weist insbesondere auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hin: „Sind mehrere in den Verträgen verankerte Grundrechte und Grundsätze betroffen, so ist bei der Beurteilung der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Übrigen darauf zu achten, dass die mit dem Schutz der verschiedenen Rechte und Grundsätze verbundenen Erfordernisse miteinander in Einklang gebracht werden und dass zwischen ihnen ein angemessenes Gleichgewicht besteht.“ (Rn. 66) Und: „Um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss die Regelung, die einen Eingriff in Grundrechte enthält, außerdem klare und präzise Regeln für die Tragweite und die

Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, die in der Ausübung der genannten Rechte eingeschränkt werden, über ausreichende Garantien verfügen, die ihren wirksamen Schutz vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Diese Regelung muss insbesondere angeben, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen eine solche Maßnahme getroffen werden darf, damit gewährleistet ist, dass der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt wird.“ (Rn. 67).

- 12 Das vorlegende Gericht hält es für unerlässlich, die Vereinbarkeit der nationalen Bestimmungen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Auslegung durch den Gerichtshof zu prüfen. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist die Gewährung eines gerechten Ausgleichs, der von den ISSP an die Verlage zu zahlen ist, möglicherweise nicht verhältnismäßig, und zwar nicht nur im Hinblick auf den Schutz des Rechts auf Kommunikation und/oder Information, sondern vor allem im Hinblick auf die Homogenisierung der (durch die Gewährung eines gerechten Ausgleichs zusätzlich zu den ausschließlichen Rechten geschützten) journalistischen Veröffentlichungen im Verhältnis zu den (auch im Internet verbreiteten) urheberrechtlich geschützten Inhalten. Diese Unverhältnismäßigkeit zeigt sich auch im Hinblick auf die bedeutenden Eingriffsbefugnisse, die der AGCom eingeräumt werden.
- 13 Der Vergleich zwischen Art. 15 der Richtlinie 2019/790 und den Regelungen des Art. 43-bis des Urheberrechtsgesetzes und des Beschlusses Nr. 3/23/CONS der AGCom hat das TAR Lazio veranlasst, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen. Die Fragen, die dieses Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegt hat, sind seiner Ansicht nach für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits erheblich.