

**Predmet C-797/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

21. prosinca 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

12. prosinca 2023.

**Tužitelj:**

Meta Platforms Ireland Limited

**Tuženik:**

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

**Predmet glavnog postupka**

Tužba koju je Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) podnio Meta Platforms Ireland Limited (u daljnjem tekstu: tužitelj) protiv Odluke br. 3/23/CONS koju je donijela Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (Regulatorno tijelo za komunikacije, Italija, u daljnjem tekstu: AGCom) i kojom su utvrđeni kriteriji za određivanje pravične naknade za internetsko korištenje novinskih publikacija

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

Zahtjevom za prethodnu odluku, koji je u skladu s člankom 267. UFEU-a uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij), traži se da se utvrdi jesu li članak 43.bis Leggea sul diritto d'autore (Zakon o autorskom pravu) i Odluka AGCom-a br. 3/23/CONS u skladu s člankom 15. Direktive (EU) 2019/790 te s načelima slobode poduzetništva (članci 16. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima), slobode tržišnog natjecanja (članak 109. UFEU-a) i proporcionalnosti.

## Prethodna pitanja

1. Može li se članak 15. [Direktive 2019/790 (EUCD)] tumačiti na način da se protivi donošenju nacionalnih odredbi, kao što su one predviđene člankom 43.*bis* Zakona o autorskom pravu i one utvrđene Odlukom AGCom-a [br.] 3/23/CONS, u dijelu u kojem se:

1.(a) uz isključiva prava navedena u tom članku 15. EUCD-a predviđa da [pružatelji usluga informacijskog društva (ISSP-ovi)] imaju obvezu plaćanja naknade (pravična naknada) u korist izdavača;

1.(b) utvrđuje da su ti ISSP-ovi obvezni:

- pokrenuti pregovore s izdavačima,
- samim izdavačima i regulatornom tijelu pružiti informacije potrebne za određivanje pravične naknade,
- te da ne smiju ograničiti vidljivost sadržaja izdavača u rezultatima pretraživanja do zaključenja pregovora;

1.(c) regulatornom tijelu (AGCom) povjerava:

- nadzorna ovlast i ovlast sankcioniranja,
- ovlast utvrđivanja referentnih kriterija za određivanje pravične naknade,
- ovlast da u slučaju da strane ne postignu dogovor odredi točan iznos pravične naknade?

2. Protive li se članku 15. EUCD-a nacionalne odredbe, kao što su one navedene u prethodnoj točki 1., kojima se pružateljima usluga informacijskog društva (ISSP-ovima) nalaže obveza otkrivanja informacija, koja podliježe nadzoru koji provodi samo nacionalno regulatorno tijelo i čije neispunjavanje dovodi do izricanja prekršajnih sankcija?

3. Protive li se spomenutim načelima slobode poduzetništva iz članka 16. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, slobode tržišnog natjecanja iz članka 109. UFEU-a i proporcionalnosti iz članka 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, nacionalne odredbe kao što su one prethodno navedene, kojima se:

3.(a) uz isključiva prava iz članka 15. EUCD-a uvode i prava na naknadu čija je provedba povezana s već navedenim obvezama koje se određuju pružateljima usluga informacijskog društva (ISSP-ovima) da pokrenu pregovore s izdavačima, da izdavačima i/ili nacionalnom regulatornom tijelu pruže informacije potrebne za određivanje pravične naknade, kao i da ne ograniče vidljivost sadržaja izdavača u rezultatima pretraživanja do zaključenja pregovora;

3.(b) tom tijelu povjerava:

- nadzorna ovlast i ovlast sankcioniranja,
- ovlast utvrđivanja referentnih kriterija za određivanje pravične naknade,
- ovlast da u slučaju da strane ne postignu dogovor odredi točan iznos pravične naknade?

### **Navedeno pravo Unije**

Direktiva (EU) 2019/790 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o autorskom pravu i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu i izmjeni direktiva 96/9/EZ i 2001/29/EZ, konkretno, uvodne izjave 1. i 83. te članak 15.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, članci 16. i 52.

Članak 109. UFEU-a

### **Navedeno nacionalno pravo**

Legge 22 aprile 1941, n. 633 (Legge sul diritto d'autore) (Zakon br. 633 od 22. travnja 1941. o autorskom pravu), članak 43.*bis*:

„1. Izdavačima informativnih publikacija, neovisno o tome je li riječ o pojedinačnim ili udruženim izdavačima odnosno izdavačima udruženima u konzorcije, priznaju se isključiva prava reproduciranja i priopćavanja iz članka 13. i 16. za internetsko korištenje njihovih informativnih publikacija od strane pružatelja usluga informacijskog društva iz članka 1. stavka 1. točke (b) Decreta legislativo 15 dicembre 2017, n. 223 (Zakonodavna uredba br. 223 od 15. prosinca 2017.), uključujući društva za praćenje medija i tiska.

2. Informativna publikacija znači zbirka koja se uglavnom sastoji od pisanih djela novinarske prirode [...]

3. Izdavači informativnih publikacija znači subjekti koji, neovisno o tome je li riječ o pojedinačnim ili udruženim subjektima odnosno subjektima udruženima u konzorcije, prilikom obavljanja gospodarske djelatnosti izdaju publikacije iz stavka 2., čak i ako imaju poslovni nastan u drugoj državi članici.

[...]

8. Za internetsko korištenje informativnih publikacija pružatelji usluga informacijskog društva subjektima iz stavka 1. priznaju pravičnu naknadu. U roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ove odredbe Regulatorno tijelo za komunikacije donosi uredbu za utvrđivanje referentnih kriterija za određivanje pravične naknade iz prve rečenice, pri čemu uzima u obzir, među ostalim, broj

pregleda članka na internetu, godine obavljanja djelatnosti te relevantnost izdavača iz stavka 3. na tržištu i broj zaposlenih novinara, kao i troškove koje su obje strane imale zbog ulaganja u tehnologiju i infrastrukturu te ekonomske koristi koje su obje strane ostvarile od publikacije kad je riječ o vidljivosti i prihodima od oglašavanja.

9. Pregovori za sklapanje ugovora čiji je predmet korištenje pravâ iz stavka 1. između pružateljâ usluga informacijskog društva, uključujući društva za praćenje medija i tiska, i izdavača iz stavka 3., vode se na način da se uzimaju u obzir i kriteriji utvrđeni uredbom iz stavka 8. Tijekom pregovora pružatelji usluga informacijskog društva ne ograničavaju vidljivost sadržaja izdavača u rezultatima pretraživanja. [...]

10. Ne dovodeći u pitanje pravo pokretanja postupka pred redovnim sudom iz stavka 11., ako u roku od 30 dana od zahtjeva za pokretanje pregovora koji je podnijela jedna od zainteresiranih strana nije postignut dogovor o iznosu naknade, bilo koja strana može se obratiti Regulatornom tijelu za komunikacije radi određivanja pravične naknade, pri čemu u zahtjevu treba navesti svoj financijski prijedlog. U roku od 60 dana od dana na koji je zainteresirana strana podnijela zahtjev [...] Tijelo navodi, na temelju kriterija utvrđenih uredbom iz stavka 8., koji od podnesenih financijskih prijedloga ispunjava navedene kriterije ili po službenoj dužnosti navodi iznos pravične naknade ako smatra da nijedan od prijedloga ne ispunjava te kriterije.

11. Ako, nakon što Regulatorno tijelo za komunikacije odredi pravičnu naknadu, strane ne sklope ugovor, bilo koja strana može pokrenuti postupak pred odjelom redovnog suda specijaliziranim za poduzeća [...]

12. Pružatelji usluga informacijskog društva, uključujući društva za praćenje medija i tiska, obvezni su, na zahtjev zainteresirane strane, [...] ili Regulatornog tijela za komunikacije, staviti na raspolaganje informacije potrebne za određivanje iznosa pravične naknade. Ispunjenje obveze iz prve rečenice ne oslobađa izdavače iz stavka 3. obveze poštovanja povjerljivosti poslovnih, industrijskih i financijskih informacija za koje su saznali. Ispunjenje obveze pružanja informacija koju imaju pružatelji usluga nadzire Regulatorno tijelo za komunikacije. U slučaju da se te informacije ne stave na raspolaganje u roku od 30 dana od zahtjeva u skladu s prvom rečenicom, Tijelo izriče upravnu novčanu kaznu subjektu koji nije ispunio obvezu u visini do 1 % prometa ostvarenog u zadnjoj poslovnoj godini zaključenoj prije obavijesti o osporavanju.

[...]

14. Prava predviđena u ovom članku istječu dvije godine nakon objave djela novinarske prirode [...]

Delibera AGCom n. 3/23/CONS del 19 gennaio 2023, *Regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui*

*all'articolo 43-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633* (Odluka AGCom-a br. 3/23/CONS od 19. siječnja 2023. o Uredbi o utvrđivanju referentnih kriterija za određivanje pravične naknade za internetsko korištenje informativnih publikacija iz članka 43.*bis* Zakona br. 633 od 22. travnja 1941.)

U toj se odluci:

- utvrđuju kriteriji koje treba upotrijebiti kako bi se odredio iznos pravične naknade (članak 4.), a koji obuhvaćaju utvrđivanje osnove za izračun koja se temelji na приходima od oglašavanja koje su ostvarili pružatelji usluga informacijskog društva (u daljnjem tekstu: ISSP-ovi), koji proizlaze iz internetskog korištenja informativnih publikacija izdavača;
- navode obveze stavljanja informacija na raspolaganje;
- definiraju inspekcijske ovlasti AGCom-a i predviđa da se subjektu koji nije ispunio obvezu može izreći upravna novčana kazna (članak 5.);
- uređuju postupak kako bi se od AGCom-a zatražilo da odredi iznos pravične naknade i pravila tog postupka, pri čemu se predviđa da AGCom može jednostrano odrediti taj iznos (članci 8. do 12.)

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

- 1 Tužitelj pruža korisnicima u Europi, uključujući korisnike u Italiji, niz internetskih usluga, među kojima je Facebook, kojem se može pristupiti na stranici [www.facebook.com](http://www.facebook.com), kao i preko aplikacija za mobilne uređaje. Određeni izdavači novina na svojoj Facebook stranici dijele odlomke vlastitih sadržaja ili poveznice na te sadržaje koje korisnike vode na internetsku stranicu izdavača. Pojedinačni korisnici Facebooka mogu stoga pristupiti cjelovitim publikacijama na navedenoj stranici i također komentirati objave izdavača ili ih podijeliti na vlastitom Facebook profilu, čime se generira dodatan promet prema internetskoj stranici izdavača.
- 2 Člankom 1. Decreta legislativo n. 177 dell'8 novembre 2021 (Zakonodavna uredba br. 177 od 8. studenoga 2021.) u Zakon o autorskom pravu unesen je članak 43.*bis*. AGCom je 19. siječnja 2023., konkretno, na temelju stavka 8. tog članka 43.*bis*, donio Odluku br. 3/23/CONS.
- 3 Tužitelj je smatrao da se taj propis protivi pravu Europske unije i talijanskom Ustavu, zbog čega je podnio tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) u kojoj je pobijao odluku o kojoj je riječ. AGCom i Federazione Italiana Editori Giornali uključili su se u postupak, pri čemu su zahtijevali da se tužba odbije.

## Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 4 Tužitelj navodi da se članak 43.*bis* Zakona o autorskom pravu, na temelju kojeg je donesena Odluka br. 3/23/CONS, znatno razlikuje od članka 15. Direktive 2019/790, i to s obzirom na sljedeće aspekte:
- uvođenje prava na naknadu („pravična naknada“) u korist izdavača novina koje nije predviđeno člankom 15.;
  - utvrđivanje znatnih ograničenja slobode ugovaranja gospodarskih subjekata;
  - određivanje mogućnosti da se od AGCom-a zatraži da odredi iznos pravične naknade u slučaju neuspjeha pregovora između strana na temelju niza nejasnih i arbitrarnih kriterija;
  - uvođenje obveze neograničavanja vidljivosti sadržaja izdavača u rezultatima pretraživanja tijekom pregovora, kao i obveza otkrivanja informacija koje imaju ISSP-ovi;
  - dodjela ovlasti sankcioniranja AGCom-u u vezi s obvezama stavljanja na raspolaganje informacija koje imaju ISSP-ovi.
- 5 U prilog tužbi tužitelj ističe, konkretno, sljedeće razloge:

(a) Neusklađenost navedenog članka 43.*bis* i Odluke br. 3/23/CONS sa zakonodavstvom Europske unije.

Tužitelj pojašnjava da, dok se člankom 15. Direktive 2019/790 izdavačima novina ostavlja sloboda ugovaranja u pogledu odluke hoće li odbiti ili pristati izdati besplatnu licenciju, člankom 43.*bis* uvedeno je pravo na naknadu koje se konkretizira u obvezi sklapanja ugovora kojom se znatno ograničava sloboda ugovaranja gospodarskih subjekata i koja je povezana s obvezom plaćanja. Poziva se i na povredu zabrane prekomjerne regulacije (*gold plating*) (zabrana uvođenja ili održavanja razina regulacije koje su više u odnosu na one minimalne koje se zahtijevaju direktivama Unije), što dovodi do smanjenja tržišnog natjecanja na štetu poduzetnika i građana, te ističe i neusklađenost sa slobodom poduzetništva. Osim toga, smatra da se obvezama određenima ISSP-ovima povređuje načelo proporcionalnosti i onemogućuje društvima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama da pružaju usluge u Italiji ili im to čini znatno manje privlačnim.

(b) Povreda načela „zemlje podrijetla“ i slobodnog kretanja usluga na temelju kojeg u pogledu ISSP-a vrijede zakonodavstvo i nadležnost tijela države članice u kojoj ima poslovni nastan (a ne i drukčija zakonodavstva i nadležnosti tijela država članica Europske unije u kojima pruža usluge). Člankom 43.*bis* i Odlukom br. 3/23/CONS ISSP-ovima koji nemaju poslovni nastan u Italiji, kao što je tužitelj, određuju se pak dodatne nacionalne obveze u odnosu na one koje su predviđene u državi članici poslovnog nastana.



(c) Europska komisija nije obaviještena u skladu s Direktivom (EU) 2015/1535: članak 43.*bis* i Odluka br. 3/23/CONS nisu primjenjivi na tužitelja jer Komisija o njima nije obaviještena u skladu s člancima 5. i 6. Direktive 2015/1535, iako je na temelju njih uveden tehnički propis u pogledu kojeg je potrebna prethodna obavijest.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je člankom 43.*bis* Zakona o autorskom pravu uvedena odredba o pravičnoj naknadi o čijem određivanju pregovaraju strane (ISSP-ovi i izdavači). Ako se u roku od 30 dana ne postigne dogovor, bilo koja strana može se obratiti AGCom-u koji u roku od 60 dana, na temelju kriterija utvrđenih Odlukom br. 3/23/CONS, navodi koji od podnesenih financijskih prijedloga ispunjava navedene kriterije ili po službenoj dužnosti navodi iznos pravične naknade ako smatra da nijedan od prijedloga ne ispunjava te kriterije. Sud koji je uputio zahtjev smatra da AGCom-ovo određivanje pravične naknade može dovesti do ograničenja slobode ugovaranja koju imaju strane i ugroziti načelo slobode poduzetništva.
- 7 Osim toga, ističe da se tim člankom 43.*bis* uvodi prisutnost trećeg subjekta u odnosu na strane, odnosno prisutnost AGCom-a koji ima: regulatorne ovlasti (utvrđivanje referentnih kriterija za određivanje pravične naknade), ovlasti za donošenje odluka (određivanje iznosa pravične naknade), dispozitivne ovlasti (određivanje obveze stranama da stave na raspolaganje „informacije potrebne za određivanje iznosa pravične naknade) i ovlasti sankcioniranja.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da iz usporedbe s Direktivom 2019/790 proizlazi da članak 43.*bis* proširuje regulatorni okvir Europske unije ne samo unošenjem temeljne ekonomske konotacije (koja nije propisana člankom 15. Direktive), nego i predviđanjem niza obveza koje imaju ISSP-ovi i ovlasti u korist nacionalnog regulatornog tijela koje nemaju osnovu u pravilima Europske unije, ali prije svega dovode do dvojbi u pogledu usklađenosti talijanskog propisa s Direktivom 2019/790.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev naglašava da je te dvojbe izrazila i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija), koja je istaknula da se čini da se odredbom članka 43.*bis* prekoračuju granice koje je odredio zakonodavac Unije jer se uvode elementi koji nisu predviđeni pravilima Europske unije i utvrđuju mehanizmi pregovaranja kojima se ograničava sloboda ugovaranja gospodarskih subjekata. To je tijelo također istaknulo da je Direktiva 2019/790 dovoljno detaljna i da svaka dodatna razina regulacije dovodi do rizika od ugrožavanja jedinstvenosti primjene Direktive u državama članicama.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev zatim se poziva na presudu Suda u predmetu C-401/19 (konkretno, na točke 32., 46., 63., 65., 66. i 67.) koja se odnosi na tumačenje članka 17. Direktive 2019/790, a time i na obveze koje pružatelji usluga dijeljenja

sadržaja putem interneta imaju radi zaštite autorskog prava. Smatra da postoji bliska sličnost između članaka 15. i 17. Direktive o kojoj je riječ i naglašava da iz navedene presude proizlazi ključna važnost poštovanja načela proporcionalnosti.

- 11 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev ističe kako je Sud pojasnio da, „ako je riječ o nekoliko temeljnih prava i načela iz Ugovorâ, ocjenu poštovanja načela proporcionalnosti treba provesti u skladu s nužnim usklađivanjem zahtjeva za zaštitu različitih prava i načela o kojima je riječ i pravedne ravnoteže među njima” (točka 66.) te „da bi ispunio zahtjev proporcionalnosti, propis kojim se zadire u temeljna prava mora sadržavati jasna i precizna pravila o doseg i primjeni dotične mjere te propisivati minimalne uvjete, na način da osobe kojima je ograničeno ostvarivanje tih prava raspolažu dostatnim jamstvima koja ih mogu učinkovito zaštititi od rizika zlouporabe. U tom se propisu mora osobito navesti u kojim se okolnostima i pod kojim uvjetima može donijeti takva mjera, na taj način osiguravajući da zadiranje bude ograničeno na ono što je strogo nužno” (točka 67.).
- 12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je neophodna provjera usklađenosti nacionalnih odredbi s načelom proporcionalnosti kako ga tumači Sud. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, moguće je da odredba o pravičnoj naknadi koju su ISSP-ovi dužni platiti izdavačima nije proporcionalna, i to ne samo u pogledu zaštite prava na obavješćivanje i/ili informacije, nego prije svega u pogledu homogenizacije informativnih publikacija (koje su uz isključiva prava zaštićene odredbom o pravičnoj naknadi) s obzirom na sadržaje (koji se također šire na internetu) zaštićene autorskim pravom. Ta neproporcionalnost javlja se i kad je riječ o znatnim intervencijskim ovlastima koje se priznaju AGCom-u.
- 13 Usporedba između odredbe predviđene člankom 15. Direktive 2019/790 i odredbi sadržanih u članku 43.bis Zakona o autorskom pravu i Odluci AGCom-a br. 3/23/CONS navela je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) na upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu. Smatra da su prethodna pitanja koja je utvrdio relevantna za rješavanje spora o kojem odlučuje.