

Sprawa C-797/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

21 grudnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

12 grudnia 2023 r.

Strona skarżąca:

Meta Platforms Ireland Limited

Druga strona postępowania:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Przedmiot postępowania głównego

Skarga wniesiona przez spółkę Meta Platforms Ireland Limited (zwaną dalej „skarżącą”) do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy; zwanego dalej „TAR Lazio”) w przedmiocie decyzji Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (urzędu regulacji komunikacji, Włochy; zwanego dalej „AGCom”) nr 3/23/CONS, w której określono kryteria ustalania godziwej rekompensaty za korzystanie z publikacji prasowych online.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Niniejsze odesłanie prejudycjalne, złożone na podstawie art. 267 TFUE przez TAR Lazio, ma na celu ustalenie zgodności art. 43 bis legge sul diritto d’autore (ustawy o prawie autorskim) i decyzji AGCom nr 3/23/CONS z art. 15 dyrektywy (UE) 2019/790 oraz z zasadami wolności prowadzenia działalności gospodarczej

(art. 16 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), wolnej konkurencji (art. 109 TFUE) i proporcjonalności.

Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 15 [dyrektywy 790/2019 w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym (zwanej dalej „EUCD”)] można interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wprowadzeniu przepisów krajowych – takich jak przepisy przewidziane w art. 43 bis legge sul diritto di autore (ustawy o prawie autorskim) oraz przepisy określone w decyzji AGCom 3/23/CONS – w zakresie, w jakim:

1 a) przewidziano w nim obowiązki w zakresie wynagrodzenia (godziwej rekompensaty), oprócz praw wyłącznych określonych w samym art. 15 EUCD, spoczywające na [dostawcach usług społeczeństwa informacyjnego (information society service providers, zwanych dalej „ISSP”)] i na rzecz wydawców;

1 b) nakłada się na tych ISSP obowiązki:

- rozpoczęcia negocjacji z wydawcami,
- udzielenia samym wydawcom i organowi regulacyjnemu informacji niezbędnych w celu ustalenia godziwej rekompensaty,
- oraz nieograniczania widoczności treści wydawcy w wynikach wyszukiwania do czasu zakończenia negocjacji;

1 c) przyznaje się organowi regulacyjnemu (AGCom):

- uprawnienia nadzorcze i uprawnienia do nakładania sankcji,
- uprawnienia do określenia kryteriów odniesienia w celu ustalenia godziwej rekompensaty,
- uprawnienia do ustalenia, w przypadku braku porozumienia stron, dokładnej kwoty godziwej rekompensaty?;

2) Czy art. 15 EUCD stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak te, o których mowa w pkt 1) powyżej, nakładającym na ISSP obowiązek ujawnienia informacji, który to obowiązek podlega nadzorowi krajowego organu regulacyjnego, i którego nieprzestrzeganie pociąga za sobą możliwość zastosowania sankcji administracyjnych?

3) Czy wspomniane wyżej zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 16 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, wolnej konkurencji, o której mowa w art. 109 TFUE, i proporcjonalności, o której mowa w art. 52 Karty praw podstawowych Unii

Europejskiej, stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak te wskazane powyżej, które:

3 a) wprowadzają, oprócz praw wyłącznych określonych w art. 15 EUCD, prawo do wynagrodzenia, którego wykonywanie jest połączone z istnieniem po stronie ISSP wspomnianych już obowiązków: rozpoczęcia negocjacji z wydawcami, udzielenia wydawcom lub krajowemu organowi regulacyjnemu informacji niezbędnych w celu ustalenia godziwej rekompensaty oraz nieograniczania widoczności treści wydawcy w wynikach wyszukiwania do czasu zakończenia tych negocjacji;

3 b) przyznają krajowemu organowi regulacyjnemu:

- uprawnienia nadzorcze i uprawnienia do nakładania sankcji,
- uprawnienia do określenia kryteriów odniesienia w celu ustalenia godziwej rekompensaty,
- uprawnienia do ustalenia, w przypadku braku porozumienia stron, dokładnej kwoty godziwej rekompensaty?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE, w szczególności motywy 1, 83 i art. 15

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 16 i 52

Artykuł 109 TFUE

Powołane przepisy prawa krajowego

Legge 22 aprile 1941, n. 633 (legge sul diritto d'autore) (ustawa nr 633 z dnia 22 kwietnia 1941 r. o prawie autorskim), art. 43 bis:

„1. Wyłączne prawa do zwielokrotniania i publicznego udostępniania, o których mowa w art. 13 i 16, przyznaje się zarówno działającym indywidualnie, jak i w ramach stowarzyszenia lub konsorcjum wydawcom publikacji prasowych w odniesieniu do korzystania online z ich publikacji prasowych przez dostawców usług społeczeństwa informacyjnego, o których mowa w art. 1 ust. 1 lit. b) decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 223 z dnia 15 grudnia 2017 r., w tym przez przedsiębiorstwa zajmujące się monitoringiem mediów i przeglądem prasy.

2. Publikacja prasowa oznacza zbiór składający się głównie z utworów literackich o charakterze dziennikarskim [...].

3. Wydawcami publikacji prasowych są podmioty, które indywidualnie lub w ramach stowarzyszenia lub konsorcjum, wykonując działalność gospodarczą, wydają publikacje, o których mowa w ust. 2, nawet jeśli mają siedzibę w innym państwie członkowskim.

[...]

8. Dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego przyznają podmiotom, o których mowa w ust. 1, godziwą rekompensatę za korzystanie online z publikacji prasowych. W terminie 60 dni od dnia wejścia w życie niniejszego przepisu Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urząd regulacji komunikacji) przyjmie rozporządzenie określające kryteria odniesienia w celu ustalenia godziwej rekompensaty, o której mowa w zdaniu pierwszym, biorąc pod uwagę między innymi liczbę wyświetleń artykułu online, czas prowadzenia działalności i znaczenie na rynku wydawców, o których mowa w ust. 3, oraz liczbę zatrudnionych dziennikarzy, a także koszty poniesione przez obie strony na inwestycje technologiczne i infrastrukturalne oraz korzyści finansowe wynikające dla obu stron z publikacji pod względem widoczności i przychodów z reklam.

9. Negocjacje w celu zawarcia umowy o korzystanie z praw, o których mowa w ust. 1, między dostawcami usług społeczeństwa informacyjnego, w tym przedsiębiorstwami zajmującymi się monitoringiem mediów i przeglądem prasy, a wydawcami, o których mowa w ust. 3, są również prowadzone z uwzględnieniem kryteriów określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 8. W trakcie negocjacji dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego nie ograniczają widoczności treści wydawców w wynikach wyszukiwania. [...]

10. Bez uszczerbku dla prawa do wniesienia powództwa do sądu powszechnego, o którym mowa w ust. 11, jeżeli w ciągu 30 dni od złożenia przez jedną z zainteresowanych stron wniosku o rozpoczęcie negocjacji nie zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie wysokości rekompensaty, każda ze stron może zwrócić się do Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urzędu regulacji komunikacji) o ustalenie godziwej rekompensaty, przedstawiając we wniosku swoją propozycję finansową. W terminie 60 dni od złożenia wniosku przez zainteresowaną stronę [...] Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urząd regulacji komunikacji) wskazuje na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 8, która z przedstawionych propozycji finansowych jest zgodna ze wspomnianymi wyżej kryteriami lub, jeżeli nie uzna żadnej z propozycji za zgodną z owymi kryteriami, wskazuje z urzędu wysokość godziwej rekompensaty.

11. Jeżeli po ustaleniu godziwej rekompensaty przez Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urząd regulacji komunikacji) strony nie zawrą umowy, każda ze stron może wnieść powództwo do izby sądu powszechnego wyspecjalizowanej w prawie spółek [...].

12. Dostawcy usług społeczeństwa informacyjnego, w tym przedsiębiorstwa zajmujące się monitoringiem mediów i przeglądem prasy, są zobowiązani do udostępnienia, na wniosek zainteresowanej strony [...] lub Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urzędu regulacji komunikacji), informacji niezbędnych w celu ustalenia wysokości godziwej rekompensaty. Wykonanie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, nie zwalnia wydawców, o których mowa w ust. 3, z obowiązku zachowania poufności informacji handlowych, przemysłowych i finansowych, które uzyskali. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urząd regulacji komunikacji) sprawuje nadzór nad wykonaniem obowiązku informacyjnego przez dostawców usług. W przypadku nieprzekazania tych informacji w terminie 30 dni od złożenia wniosku zgodnie ze zdaniem pierwszym Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (urząd regulacji komunikacji) nakłada na podmiot, który dopuścił się naruszenia, administracyjną karę pieniężną w wysokości do 1 % obrotu osiągniętego w ostatnim roku obrotowym zakończonym przed doręczeniem protokołu stwierdzającego naruszenie.

[...]

14. Prawa, o których mowa w niniejszym artykule, wygasają 2 lata po opublikowaniu danej publikacji prasowej [...].

Decyzja AGCom nr 3/23/CONS z dnia 19 stycznia 2023 r. – *rozporządzenie w sprawie określenia kryteriów odniesienia w celu ustalenia godziwej rekompensaty za korzystanie online z publikacji prasowych, o których mowa w art. 43 bis legge (ustawy) nr 633 z dnia 22 kwietnia 1941 r.*

W decyzji tej:

- określono kryteria, które należy stosować w celu ustalenia kwoty godziwej rekompensaty (art. 4), a które obejmują definicję podstawy obliczenia opartej na przychodach z reklam ISSP, wynikających z korzystania online z publikacji prasowych wydawcy;
- wymieniono obowiązki w zakresie udostępniania danych;
- określono uprawnienia kontrolne AGCom i przewidziano możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podmiot, który dopuścił się naruszenia (art. 5);
- uregulowano procedurę złożenia do AGCom wniosku o ustalenie kwoty godziwej rekompensaty oraz związanych z nią zasad postępowania, z możliwością jednostronnego ustalenia tej kwoty przez AGCom (art. 8–12).

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Skarżąca świadczy na rzecz użytkowników europejskich, w tym użytkowników włoskich, szereg usług online, w tym usługi w zakresie Facebooka dostępne za pośrednictwem strony internetowej www.facebook.com oraz aplikacji na urządzenia mobilne. Niektórzy wydawcy prasowi udostępniają fragmenty lub linki do swoich treści na swojej stronie na Facebooku wraz z linkiem kierującym użytkowników do strony internetowej wydawcy. Indywidualni użytkownicy Facebooka mogą zatem uzyskać dostęp do pełnych publikacji na wspomnianej stronie internetowej, a także skomentować *post* wydawcy lub udostępnić go na swoim profilu na Facebooku, generując w ten sposób dodatkowy ruch na stronie internetowej wydawcy.
- 2 Na mocy art. 1 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 177 z dnia 8 listopada 2021 r. wprowadzono do legge sul diritto d'autore (ustawy o prawie autorskim) art. 43 bis. W dniu 19 stycznia 2023 r. AGCom przyjął decyzję nr 3/23/CONS w szczególności na podstawie art. 43 bis ust. 8.
- 3 Skarżąca, uznając, że uregulowanie to jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej i z włoską konstytucją, wniosła skargę na sporną decyzję do TAR Lazio. AGCom i Federazione Italiana Editori Giornali (włoska federacja wydawców publikacji prasowych) przystąpili do postępowania, wnosząc o oddalenie skargi.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Skarżąca twierdzi, że art. 43 bis legge sul diritto d'autore (ustawy o prawie autorskim), na podstawie którego przyjęto decyzję nr 3/23/CONS, znacznie się różni od art. 15 dyrektywy 2019/790 w następujących aspektach:
 - wprowadzenie prawa do wynagrodzenia („godziwej rekompensaty”) na rzecz wydawców publikacji prasowych, które to prawo nie zostało przewidziane w art. 15;
 - wskazanie istotnych ograniczeń swobody zawierania umów przez podmioty gospodarcze;
 - wprowadzenie możliwości złożenia do AGCom wniosku o ustalenie kwoty godziwej rekompensaty, w przypadku gdy negocjacje między stronami zakończą się niepowodzeniem, na podstawie szeregu niejasnych i arbitralnych kryteriów;
 - wprowadzenie obowiązku nieograniczania widoczności treści wydawców w wynikach wyszukiwania w trakcie negocjacji oraz obowiązków ISSP w zakresie ujawniania danych;
 - przyznanie AGCom uprawnień do nakładania sankcji w odniesieniu do obowiązków w zakresie udostępniania danych przez ISSP.

5 Na poparcie skargi skarżąca podnosi w szczególności następujące zarzuty:

a) Sprzeczność wymienionego wyżej art. 43 bis i decyzji nr 3/23/CONS z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Skarżąca wyjaśnia, że o ile art. 15 dyrektywy 2019/790 pozostawia wydawcom publikacji prasowych swobodę umów w zakresie udzielenia lub odmowy udzielenia nieodpłatnej licencji, o tyle art. 43 bis wprowadził prawo do wynagrodzenia, przejawiające się w obowiązku zawarcia umowy, który znacznie ogranicza swobodę umów podmiotów gospodarczych i z którym związany jest obowiązek zapłaty. Powołuje się ona również na naruszenie zakazu *gold plating* (zakazu wprowadzania lub utrzymywania poziomów regulacji wyższych niż minimalne poziomy wymagane przez dyrektywy europejskie), co prowadzi do ograniczenia konkurencji ze szkodą dla przedsiębiorstw i obywateli, oraz na sprzeczność z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto, zdaniem skarżącej nałożone na ISSP obowiązki naruszają zasadę proporcjonalności i utrudniają lub czynią znacznie mniej atrakcyjnym świadczenie usług we Włoszech przez spółki mające siedzibę w innych państwach członkowskich.

b) Naruszenie zasady „państwa pochodzenia” i swobodnego przepływu usług, zgodnie z którą ISSP podlegają ustawodawstwu i jurysdykcji organów państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę (a nie także różnym ustawodawstwom i różnym organom państw członkowskich Unii Europejskiej, w których świadczy usługi). Natomiast art. 43 bis i decyzja nr 3/23/CONS wprowadzają w stosunku do ISSP niemających siedziby we Włoszech, takich jak skarżąca, obowiązki krajowe dodatkowe w stosunku do obowiązków przewidzianych przez państwo członkowskie siedziby.

c) Brak zgłoszenia Komisji Europejskiej zgodnie z dyrektywą (UE) 2015/1535: art. 43 bis i decyzja nr 3/23/CONS nie mają zastosowania do skarżącej, ponieważ nie zostały one zgłoszone Komisji w myśl art. 5 i 6 dyrektywy 2015/1535, mimo iż wprowadziły przepis techniczny, który podlega obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

6 Sąd odsyłający zauważa, że art. 43 bis legge sul diritto d'autore (ustawy o prawie autorskim) wprowadził przepis o godziwej rekompensacie, której ustalenie jest przedmiotem umowy między stronami (ISSP i wydawcami). W przypadku nieosiągnięcia porozumienia po upływie 30-dniowego terminu każda ze stron jest uprawniona do zwrócenia się do AGCom, który w terminie kolejnych 60 dni wskazuje na podstawie kryteriów określonych w decyzji nr 3/23/CONS, która z przedstawionych propozycji finansowych jest zgodna ze wspomnianymi wyżej kryteriami lub, jeżeli nie uzna żadnej z propozycji za zgodną z owymi kryteriami, wskazuje z urzędu wysokość godziwej rekompensaty. Zdaniem sądu odsyłającego ustalenie godziwej rekompensaty przez AGCom może prowadzić do ograniczenia

swobody zawierania umów przez strony i naruszać zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

- 7 Ponadto sąd odsyłający zauważa, że art. 43 bis wprowadza obecność podmiotu trzeciego w stosunku do stron, AGCom, posiadającego uprawnienia: regulacyjne (określenie kryteriów odniesienia w celu ustalenia godziwej rekompensaty); decyzyjne (ustalenie wysokości godziwej rekompensaty); w zakresie rozporządzania (nałożenie na strony obowiązku udostępnienia „informacji niezbędnych w celu ustalenia wysokości godziwej rekompensaty”) i w zakresie nakładania sankcji.
- 8 Sąd odsyłający zaznacza, że z porównania z dyrektywą 2019/790 wynika, iż art. 43 bis zwiększa ramy regulacyjne Unii Europejskiej nie tylko poprzez wprowadzenie podstawowej konotacji gospodarczej (nieuregulowanej w art. 15 dyrektywy), lecz także poprzez ustanowienie szeregu obowiązków spoczywających na ISSP i uprawnień na rzecz krajowego organu regulacyjnego, które nie tylko nie mają podstawy w uregulowaniach Unii Europejskiej, ale przede wszystkim budzą wątpliwości co do zgodności włoskich przepisów z dyrektywą 2019/790.
- 9 Sąd odsyłający zaznacza, że wątpliwości te podniósł również Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku, Włochy), który wskazał, że zawarty w art. 43 bis przepis wydaje się wykraczać poza granice wyznaczone przez prawodawcę europejskiego, wprowadzając elementy nieprzewidziane w uregulowaniach Unii Europejskiej oraz określając mechanizmy negocjacji, które ograniczają swobodę umów podmiotów gospodarczych. Ponadto zauważył on, że szczegółowość dyrektywy 2019/790 jest odpowiednia oraz że jakiegokolwiek dalszy poziom regulacji może zagrozić jednolitości stosowania dyrektywy w państwach członkowskich.
- 10 Sąd odsyłający odnosi się następnie do wyroku Trybunału w sprawie C-401/19 (w szczególności pkt 32, 46, 63, 65, 66, 67), dotyczącego wykładni art. 17 dyrektywy 2019/790, a tym samym obowiązków spoczywających na dostawcach usług udostępniania treści online do celów ochrony prawa autorskiego. Uważa on, że istnieje ścisła bliskość między art. 15 i art. 17 rozpatrywanej dyrektywy, i zaznacza, że z wyroku tego wynika kluczowe znaczenie poszanowania zasady proporcjonalności.
- 11 W szczególności sąd odsyłający wskazuje, że Trybunał wyjaśnił, że „[w] przypadku gdy sprawa dotyczy różnych praw podstawowych i zasad ustanowionych w traktatach, ocena poszanowania zasady proporcjonalności powinna być dokonywana z należyтым uwzględnieniem koniecznego pogodzenia wymogów dotyczących ochrony poszczególnych praw i zasad, o których mowa, oraz odpowiedniej równowagi między tymi prawami i zasadami” (pkt 66) oraz że „aby spełnić wymóg proporcjonalności, uregulowanie prowadzące do ingerencji w prawa podstawowe powinno zawierać jasne i precyzyjne reguły dotyczące zakresu i stosowania rozpatrywanego środka oraz ustanawiać minimalne

wymagania służące temu, aby osoby, których korzystanie z tych praw jest ograniczone, były zaopatrzone w wystarczające zabezpieczenia umożliwiające ich rzeczywistą ochronę przed ryzykiem nadużyć. Uregulowanie to powinno w szczególności wskazywać, w jakich okolicznościach i pod jakimi warunkami taki środek może zostać przyjęty, gwarantując w ten sposób, że ingerencja będzie ograniczona do tego, co ściśle konieczne” (pkt 67).

- 12 Sąd odsyłający uważa, że niezbędne jest zbadanie zgodności przepisów krajowych z zasadą proporcjonalności zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał. Zdaniem sądu odsyłającego ustanowienie godziwej rekompensaty, która jest obowiązkowo należna od ISSP na rzecz wydawców, może nie być proporcjonalne nie tylko w odniesieniu do ochrony prawa do ujawnienia lub informacji, lecz przede wszystkim w związku z ujednoczeniem publikacji prasowych (chronionych przez ustanowienie godziwej rekompensaty, poza prawami wyłącznymi), w stosunku do treści (również rozpowszechnianych w Internecie) chronionych prawem autorskim. Ten nieproporcjonalny charakter jawi się również w odniesieniu do znacznych uprawnień interwencyjnych przyznanych AGCom.
- 13 Porównanie przepisu ustanowionego w art. 15 dyrektywy 2019/790 z przepisami zawartymi w art. 43 bis legge sul diritto d'autore (ustawy o prawie autorskim) i w decyzji AGCom nr 3/23/CONS skłania TAR Lazio do wystąpienia do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym. Wskazane przez TAR Lazio pytania prejudycjalne są jego zdaniem istotne dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.